

Abschlussbericht Evaluation Thüringer Familienoffensive

# ***Evaluation der Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“***

## *Abschlussbericht*

Michael Opielka und Michael Winkler  
unter Mitarbeit von Steffen Grosskopf, Anja Müller, Matthias Müller

Fröbel-Institut für Familien- und Bildungsforschung (Jena)

*Fröbel-Institut für Familien- und Bildungsforschung*

## **Evaluation der Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“ Abschlussbericht**

gefördert durch

Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit  
Thüringer Kultusministerium

Jena 2009

Prof. Dr. Michael Opielka, FH Jena – Fachbereich Sozialwesen

Prof. Dr. Michael Winkler, FSU Jena – Institut für Bildung und Kultur

unter Mitarbeit von

Steffen Grosskopf, M. A.

Anja Müller, Dipl. Soz. Arb./Soz. Päd.

Matthias Müller, M. A., Dipl. Soz. Arb./Soz. Päd.

sowie:

Andreas Kotter, Claudia Koziolk, Franziska Löhr, Oliver Mücke, Andrea Oelsner,  
Julia Schreiber, Yvonne Semmler

ISBN Nr. 978 3 934761 77 1

# Inhalt

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>FRAGESTELLUNG</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>DER WISSENSCHAFTLICHE UND POLITISCHE KONTEXT DER „THÜRINGER FAMILIENOFFENSIVE“</b>	<b>9</b>
3.1	LOGIK DER SORGE – SORGE UM BINDUNG: DIE „THÜRINGER FAMILIENOFFENSIVE“ IN DER FAMILIEN- UND BILDUNGSWISSENSCHAFTLICHEN DISKUSSION	9
3.1.1	<i>Familie versus Politik</i>	14
3.1.2	<i>Vielfalt und Eigenlogik von Familie</i>	22
3.1.3	<i>Logik der Sorge – Logik der Gemeinschaft</i>	27
3.1.4	<i>Intimität und Plastizität von Familie</i>	33
3.1.5	<i>Grenzen und Werte der Familie</i>	37
3.1.6	<i>Politik für Familien</i>	40
3.1.7	<i>Bindungsqualität als Bildungsdimension</i>	43
3.2	DIE „THÜRINGER FAMILIENOFFENSIVE“ AUS FAMILIEN- UND BILDUNGSPOLITISCHER PERSPEKTIVE	50
3.2.1	<i>Die TFO im Ländervergleich</i>	50
3.2.2	<i>Die TFO im Spiegel der verfügbaren Thüringer Daten</i>	58
3.2.3	<i>Die TFO im Kontext von Familien- und Bildungspolitik</i>	76
3.2.4	<i>Internationaler Kontext der TFO: Struktur- und Kulturqualität</i>	83
3.2.5	<i>Lassen sich familienpolitische Innovationen wissenschaftlich begründen?</i>	87
3.3	FORSCHUNGSHYPOTHESEN	90
3.4	METHODISCHES VORGEHEN	93
3.4.1	<i>Quantitative Teilstudie</i>	94
3.4.2	<i>Qualitative Teilstudie</i>	97
3.4.3	<i>Zusammenfassung</i>	106
<b>4</b>	<b>WIRKUNGEN AUF EBENE DER ELTERN</b>	<b>108</b>
4.1	RÜCKLAUF / QUALITÄT DER DATEN	108
4.2	ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN TEILSTUDIE	112
4.2.1	<i>Regionale Herkunft und Struktur der befragten Familien</i>	112
4.2.2	<i>Erwerbssituation und Einkommen der Befragten</i>	114
4.2.3	<i>Die Betreuung der Kinder und der Entscheidungsprozess für eine Betreuungsform</i>	116
4.2.4	<i>Informationsstand über familienpolitische Maßnahmen</i>	144
4.2.5	<i>Das Rollenbild der befragten Eltern</i>	154
4.2.6	<i>Vereinbarkeit von Familie und Beruf</i>	157
4.2.7	<i>Zusammenfassung: Wirkungen auf Ebene der Eltern</i>	160

<b>5</b>	<b>WIRKUNGEN AUF EBENE DER FACHKRÄFTE</b>	<b>162</b>
5.1	FELDANALYSE UND REKRUTIERUNGSERFAHRUNGEN	162
5.2	ÖKONOMISIERUNG UND REGULIERUNG	165
5.3	VERHÄLTNIS VON GELD- UND DIENSTLEISTUNGEN	186
5.3.1	<i>Das neue Finanzierungsparadigma: Subjektivierung und Pauschalisierung im Bereich Dienstleistung</i>	187
5.3.2	<i>Das neue Finanzierungsparadigma in Form des Thüringer Erziehungsgeldes</i>	190
5.4	ZUSAMMENFASSUNG	208
<b>6</b>	<b>WIRKUNGEN AUF EBENE DER VERWALTUNG</b>	<b>211</b>
6.1	FELDANALYSE UND REKRUTIERUNGSERFAHRUNGEN	211
6.2	ÖKONOMISIERUNG UND REGULIERUNG	214
6.3	VERHÄLTNIS VON GELD- UND DIENSTLEISTUNGEN	233
6.4	ZUSAMMENFASSUNG	244
<b>7</b>	<b>WIRKUNGEN IM POLITISCHEN SYSTEM</b>	<b>247</b>
7.1	HINTERGRUND UND WIRKUNG DER TFO IN DER LANDESPOLITIK	248
7.1.1	<i>Die Vorgeschichte der TFO in den Jahren 2004-5</i>	248
7.1.2	<i>TFO im parlamentarischen Prozess 2005: Durchsetzung oder Umsetzung?</i>	252
7.1.3	<i>Landespolitische Reaktionen in den Jahren 2006 und 2007: Volksbegehren, Diskussionen in den Parteien</i>	260
7.1.4	<i>Landespolitische Perspektive: die TFO in den Jahren 2008 und 2009</i>	262
7.2	DIE GESCHLECHTERSENSIBILITÄT DER THÜRINGER FAMILIENOFFENSIVE	265
7.2.1	<i>Feldanalyse und Rekrutierungserfahrungen</i>	266
7.2.2	<i>Das TEG als gleichstellungsrelevantes Instrument</i>	268
7.2.3	<i>Einschätzung des Gleichstellungspotenzials von Seiten der Akteure</i>	270
7.2.4	<i>Zusammenfassung</i>	293
7.3	DIE TRÄGER DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE ALS POLITISCHE AKTEURE	296
7.4	DIE LANDESSTIFTUNG „FAMILIENSINN“ ALS DRITTES ELEMENT DER TFO	303
7.4.1	<i>Rekrutierungserfahrungen</i>	304
7.4.2	<i>Struktur und Aufgaben der Stiftung</i>	305
7.4.3	<i>Einschätzung der Stiftung von Seiten der Akteure</i>	309
7.4.4	<i>Zusammenfassung</i>	315
7.5	ZUSAMMENFASSUNG: WIRKUNGEN IM POLITISCHEN SYSTEM	316
<b>8</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE</b>	<b>320</b>
<b>9</b>	<b>EMPFEHLUNGEN</b>	<b>330</b>
<b>10</b>	<b>VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN UND ABKÜRZUNGEN</b>	<b>335</b>
<b>11</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>339</b>
<b>12</b>	<b>ANHANG</b>	<b>347</b>



# 1 Einleitung

Die mit dem „Thüringer Familienfördergesetz“ vom 16. Dezember 2005 implementierte „Thüringer Familienoffensive“ der Landesregierung Thüringen erwies sich als politisch ambitioniertes und zugleich kontroverses Reformkonzept für die Familien- und Bildungspolitik in Thüringen, das über die Landesgrenzen hinaus Beachtung findet. Das Gesetz enthielt, wie noch überwiegend üblich, keine Regelung zur Prüfung der Umsetzung (Implementation) und ihres Erfolges. Eine solche Evaluation erschien der Landesregierung jedoch zunehmend ratsam. Sie beauftragte die verantwortlichen Autoren dieses Berichts – Prof. Dr. Michael Opielka (Fachhochschule Jena) und Prof. Dr. Michael Winkler (Friedrich-Schiller-Universität Jena) – mit einer ausdrücklich als „explorativ“ bezeichneten Studie, die innerhalb von 11 Monaten – zwischen Februar und Dezember 2008 – erstellt werden sollte. Die Projektleiter konnten sich dabei auf ein Team von wissenschaftlichen Mitarbeitern und Studierenden stützen, deren Engagement die knappe Mittelausstattung auszugleichen versuchte. Im Rahmen der projektinternen Arbeitsteilung erfolgte die Durchführung der quantitativen Teilstudie durch die FSU Jena (Steffen Grosskopf, Ltg. Prof. Dr. Michael Winkler), der qualitativen Teilstudien durch die FH Jena (Matthias Müller, Anja Müller, Ltg. Prof. Dr. Michael Opielka). Neben den als Autoren genannten Mitarbeitern soll an dieser Stelle den Master-Studierenden Andreas Kotter und Claudia Koziolk, der Diplomandin Andrea Oelsner sowie den mehr als zwanzig Studierenden gedankt werden, die sich im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsseminars beider Hochschulen sowie eines Forschungsseminars der FH Jena an der Durchführung sowohl der quantitativen Elternbefragung wie den qualitativen Interviews bzw. Forschungsworkshops, deren Transkription und Erstauswertung beteiligten. Wir danken den Interviewteilnehmern und den zahlreichen Diskussionspartnern in Verbänden, Ministerien, Behörden und Hochschulen.

Im September 2008 wurde ein umfangreicher Zwischenbericht vorgelegt. Dahinter stand das Interesse, die Expertise der Evaluatoren im laufenden Prozess der Weiterentwicklung der „Thüringer Familienoffensive“ einzubeziehen, der Evaluation insofern einen – sicher bescheidenen – formativen Charakter zuzusprechen. In diesem Sinn sind auch die „Empfehlungen“ am Ende des vorliegenden Endberichtes zu verstehen.

Jena, im Februar 2009

## 2 Fragestellung

Soll der Staat Familien fördern, indem er die Familie mit materiellen Zuwendungen unterstützt oder eher indem er seine institutionellen Angebote ausbaut? Lautet die Alternative „Geld oder Liebe“? Denkbar wäre, dass institutionelle Angebote, die professionelle, sozialpädagogische Organisation von Liebe, und materielle Zuwendungen, in der Regel Geld, kombiniert werden können, die in der Frage enthaltene Polarisierung also vermittelt werden kann.

Seit 2007 gilt auf Bundesebene ein einkommensabhängiges Elterngeld, in Niveau (67 Prozent des Nettoeinkommens) und Bezugsdauer (12 Monate plus 2 Partnermonate) an die Sozialversicherungsleistung Arbeitslosengeld I angelehnt, allerdings ohne vorherige Beitragszahlung aus Steuermitteln finanziert. Beschlossen wurde durch die Große Koalition zudem die Ausweitung des Angebots an Kindertagesstättenplätzen für unter Dreijährige Kinder unter der Signatur „Krippenoffensive“ durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG), das am 16. Dezember 2008 in Kraft trat.<sup>1</sup> Bis 2013 soll das Angebot in den westlichen Bundesländern durch bis zu 500.000 neue Plätze auf das quantitative Niveau Ostdeutschlands angehoben werden, insgesamt würde sich die Zahl der KiTa-Plätze für Kinder unter 3 Jahren auf bis zu 750.000 verdreifachen.

Die einfache Lösung erscheint „Geld und Liebe“, mehr Geld für Familien plus mehr soziale Dienstleistungen zur Unterstützung von Familien. Möglicherweise gibt es auch ein „Geld mit Liebe“, eine systematischere Verknüpfung von Geldleistungen und Dienstleistungen wie Kindertagesstätten, Familienbildung und sonstigen Familienhilfen.<sup>2</sup> In Thüringen hat die CDU-geführte Landesregierung seit 2005 ein Politikprogramm implementiert, das ein hohes Niveau an Kindertagesstättenplätzen mit einem Landeserziehungsgeld sowie einer Landesstiftung zur Förderung der Familienbildung kombiniert, die „Thüringer Familienoffensive“ (kurz TFO). Sie greift damit der Bundespolitik voraus. Ab 2013 soll, so das Bundesfamilienministerium, „für diejenigen Eltern, die ihre bis drei Jahre alten Kinder nicht in Tageseinrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden“.<sup>3</sup>

---

1 [http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Kinder und Jugend/kinderbetreuung.html](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Kinder%20und%20Jugend/kinderbetreuung.html)

2 Opielka 2008a

3 <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=114112.html>

Evaluation bedeutet Bewertung. Die vorliegende Studie kann ihre Bewertungskriterien aus wissenschaftsinternen, professionspraktischen, politischen oder sonstigen Bezugssystemen entnehmen. Stand der Evaluationsforschung<sup>4</sup> ist als eine Art Elementarium, die Absichten und selbsterklärten Ziele des zu evaluierenden Gegenstandes ernst zu nehmen und zu überprüfen, ob sie realisiert werden. Da die TFO ein komplexes Bündel gesetzlicher Maßnahmen und legitimativer Argumentationen beinhaltet, sollen die offiziellen Verlautbarungen, die auch Anfang 2009, vier Jahre nach Invention, auf den Internetseiten der Landesregierung zu finden sind, dokumentiert werden.

Das Thüringer Kultusministerium (TKM) formuliert:<sup>5</sup>

### **„Grundsätze der Thüringer Familienoffensive**

#### **Die Kinder stehen im Mittelpunkt**

- Familien stärken und begleiten
- Kinder stehen im Mittelpunkt
- kindbezogen denken
- Verlässlichkeit garantieren
- Investition in die Zukunft
- Sozialraum stärken

### **Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz - ThürKitaG**

#### **- Artikel 4 des Thüringer Familienförderungsgesetzes -**

#### **Was ist neu?**

- pauschale Landesförderung
- Infrastrukturpauschale
- Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung ab 2 Jahre
- Thüringer Erziehungsgeld für Kinder zwischen 2 u. 3 Jahren
- Wunsch- und Wahlrecht der Eltern
- Integration behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder
- Personalberechnung
- Gleichstellung der Kindertagespflege“

Politisch markanter formuliert Ministerpräsident Dieter Althaus auf der Homepage der Staatskanzlei:<sup>6</sup>

„Mit der Thüringer Familienoffensive setzen wir auf eine kindbezogene Familienpolitik und auf eine Stärkung der Eltern. Wir unterstützen die Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder und schaffen hierfür die bestmöglichen Rahmenbedingungen. Das neue Familienförderungsgesetz, dem der Thüringer Landtag am

4 Hierzu u.a. die Kriterien der „Deutschen Gesellschaft für Evaluation“: [www.degeval.de](http://www.degeval.de)

5 <http://www.thueringen.de/de/tkm/kindergarten/aktuelles/familie/content.html>; das Sozialministerium verweist auf eine gemeinsame Broschüre des Kultus und des Sozialministeriums aus dem Jahr 2005, die zum Download angeboten wird: <http://www.thueringen.de/de/tmsfg/aktuell/18979/content.html>. Sie fasst die TFO in zehn „Kernpunkten“ zusammen.

6 <http://www.thueringen.de/de/politisch/aktuell/18902/index.html>

8. Dezember 2005 zugestimmt hat, verbrieft den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab zwei Jahren, es stärkt die Elternrechte, und es gibt den Eltern Wahlfreiheit, wie sie ihr Kind betreuen lassen wollen. Alle Thüringer Familien bekommen für jedes Kind zwischen zwei und drei Jahren das Thüringer Erziehungsgeld. Außerdem stellt das neue Gesetz den Familien einen verlässlichen Partner zur Seite – die Stiftung FamilienSinn. Wichtig ist auch: Für jedes Neugeborene erhalten Städte und Gemeinden 1.000 Euro, mit denen sie die Kindertageseinrichtungen und auch Spielplätze verbessern können.

Tatsache ist: Der Staat kann und darf nicht an die Stelle der Familien treten. Er kann für außerfamiliäre Betreuung sorgen, wo sie die Eltern wünschen. Er kann die Familien finanziell unterstützen, aber er kann die Eltern nicht ersetzen. Denn die Eltern wissen am besten, was für ihre Kinder richtig ist.“

Die TFO stellt eine öffentlich kontrovers diskutierte Politikreform dar. Umstritten ist zweierlei. Zum einen wurde die Finanzierung der Kindertagesstätten von der Objekt- auf die Subjektförderung umgestellt, gefördert werden im Rahmen der kindbezogenen Finanzierung durch das Land für Kinder unter zwei Jahren, für Hortkinder und indirekt für Kinder zwischen zwei und drei Jahren nur noch tatsächlich belegte Plätze. Damit geht, so die Kritiker, eine Verbetriebswirtschaftlichung der KiTa-Politik einher, letztlich gehe es nur um Kosteneinsparungen. Zum anderen wurde die Bezugsdauer für das Thüringer Landeserziehungsgeld in Höhe von 150 Euro monatlich (200 für das zweite, 250 für das dritte und 300 Euro für das vierte und weitere Kinder) auf das gesamte dritte Lebensjahr eines Kindes ausgeweitet. Mit dem Besuch einer Kindertagesstätte fließen pro Kind bis zu 150 Euro des Erziehungsgeldes in die Finanzierung des KiTa-Platzes. Das Erziehungsgeld bekommen die Eltern nur dann in voller Höhe, wenn sie ihr Kind selbst betreuen oder von einer Tagesmutter betreuen lassen. Kritisiert wird, dass damit ein Anreiz bestehe, Kinder zu Gunsten von verfügbarem Einkommen nicht in eine Kindertagesstätte zu geben.

Ziel der Evaluationsstudie ist die Analyse von Wirkungen der Thüringer Familienoffensive (TFO). Wünschenswert wäre eine Analyse langfristiger Resultate (Outcome) der drei Maßnahmenbündel (Neuordnung der KiTa-Finanzierung, Thüringer Erziehungsgeld, Errichtung Landesstiftung „FamilienSinn“) bei den Nutzergruppen, eventuell in einer hierarchisierten Form (Kinder, Eltern, Professionelle, Arbeitgeber, Öffentlichkeit usw.). Eine solche Analyse wäre angesichts der Schwierigkeit, bestimmte Faktoren (Inputs) zu isolieren (z.B. Handeln des KiTa-Personals gegenüber Handeln der Eltern), methodisch extrem aufwändig bis unmöglich. Der Anspruch der vorliegenden Studie ist daher bescheidener: sie verzichtet auf eine Outcome-Analyse bei der zentralen Nutzergruppe, den Kindern, und beschränkt sich auf die Untersuchung der Wirkungen bei empirisch leichter zugänglichen Akteursgruppen, wie insbesondere den

Eltern, Fachkräften in KiTas und leitenden Mitarbeiter<sup>7</sup> aus Verbänden und öffentlicher Verwaltung. Die Fragestellung lautet daher: *wie wird die TFO bei diesen Akteuren wahrgenommen, welche Deutungsmuster strukturieren diese Rezeption und wo werden Leistungen und Schwächen dieses Politikprogramms identifiziert?*

Anders als ursprünglich geplant folgt die Textdarstellung nicht den fünf für die Erhebungen ausgewählten Standorten. Die Gründe für diese Entscheidung sind jedoch nicht inhaltlich bedingt. Die Standorte können als repräsentativ gelten. Im Interesse der Anonymisierung der Befragten folgt die Textdarstellung der Logik von Akteursgruppen und den forschungsleitenden Hypothesen (Kapitel 3). Die Textdarstellung der Akteursgruppen, die im qualitativen Sample erfasst werden (Kapitel 5-7), weicht deutlich von der quantitativen Teilstudie (Elternbefragung) ab (Kapitel 4). Die umfangreiche Zitierung von Interviewmaterial folgt einerseits der qualitativen Forschungslogik. Andererseits markiert sie die Differenz zwischen Meinungen, etwa im politischen Diskurs, und aus dem Material rekonstruierten Deutungsmustern. Kapitel 8 beinhaltet eine Zusammenfassung der Studie. In Kapitel 9 werden Empfehlungen ausgesprochen.

Die vorliegende Studie wurde am 10. Februar 2009 durch die Auftraggeber, vertreten durch Sozialministerin Christine Lieberknecht und Kultusminister Bernward Müller, und die verantwortlichen Autoren in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt. Seitdem ist sie im Internet über die Seiten beider Ministerien verfügbar. Für die vorliegende Druckfassung wurde die Studie durchgesehen und um die Fehler bereinigt, die dem Forschungsteam und ersten aufmerksamen Leserinnen und Lesern auffielen.

7

In der vorliegenden Studie wird aus sprachlogischen Gründen in der Regel die männliche Form verwendet. Die Geschlechterperspektive wird nicht (nur) symbolisch, sondern strukturell thematisiert (dazu Kapitel 7.2).

### **3 Der wissenschaftliche und politische Kontext der „Thüringer Familienoffensive“**

Zunächst wird die TFO in den Kontext der familien- und bildungs- bzw. erziehungswissenschaftlichen Diskussion gestellt. Auch diese Perspektive bekräftigt die Dynamik konzeptioneller Vorentscheidungen in der Politikevaluation. Darüber hinaus wird an dieser Kontextuierung deutlich, dass die TFO einen auch international beachtlichen Versuch bildet, die Brücke zwischen Familienerziehung und institutionellem Bildungsprozess neu zu justieren – ein äußerst ambitiöses Unterfangen, das bislang vielen, auch wissenschaftlichen, Beobachtern nicht immer verständlich wurde, aber auch nicht als Rechtfertigung dienen kann, über Widersprüche und Fehlsteuerungen hinwegzusehen. Im zweiten Schritt wird die Stellung der Thüringer Familien- und Bildungspolitik im Länderkontext und im internationalen Vergleich skizziert und exemplarisch aufgezeigt, wie weitreichend die Wahl von Indikatoren und Untersuchungsparametern die Ergebnisse von Politikevaluationen bestimmt. Abschließend wird erörtert, wie sich diese wissenschaftlichen und politischen Kontexte auf die Institutionalisierung auswirken, die durch die TFO hergestellt wird. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Gleichzeitigkeit von TFO und „Thüringer Bildungsplan“ von Interesse.

#### **3.1 Logik der Sorge – Sorge um Bindung: die „Thüringer Familienoffensive“ in der familien- und bildungswissenschaftlichen Diskussion**

Die Evaluation eines als „Familienoffensive“ bezeichneten sozialpolitischen Programms steht vor nicht unerheblichen Schwierigkeiten. Dem politischen System fallen eine tiefgreifende und nachhaltige Begründung wie Ausgestaltung und Durchführung einer solchen Initiative aus systematischen Gründen schwer, so dass sie letztlich kontingent entschieden wird und zustande kommt. Sie ist daher höchstens als historisches Ereignis nachzuzeichnen, als Ergebnis politischer Rationalität eigentlich nicht zu rekonstruieren. Vor allem lassen sich die Effekte einer solchen Maßnahme kaum messen und beurteilen. Die Evaluation muss nämlich wenigstens den Gegenstand „Familie“ erkunden, um mögliche Wirkungen auf sie zu bewerten. Das entscheidende und grundlegende Kernproblem einer solchen Untersuchung liegt daher darin,

dass der Begriff und der Sachverhalt von Familie nur bedingt geklärt sind. So gehört „Familie“ zwar zu den vordergründig selbstverständlichen, anscheinend keiner Erklärung bedürftigen Themen menschlicher Lebensgestaltung. Bei genauerer Betrachtung erweist sich aber eben dies als problematisch: Offensichtlich zeichnet nämlich sowohl die Verwendung des Ausdrucks „Familie“ in Alltagszusammenhängen und zugleich den Erfahrungstatbestand von Familie zweierlei aus: eine hohe Allgemeinheit und Unbestimmtheit dessen, was Familie generell auszeichnet wie zugleich ein hohes Maß an empirischer Besonderheit und Einzigartigkeit der gelebten Familie, die sich in wiederum vordergründig eindeutig und sicher geglaubten „Meinungen“ über Familie niederschlagen, welche letztlich durch eigene Erinnerung und somit biographisch geprägt sind. Man verfügt also über ein abstraktes Ideal von Familie, das dann doch an dem gemessen wird, was man – im Guten wie im Schlechten – als eigene Familie erlebt hat.

Diese Gleichzeitigkeit einer allgemeinen Vorstellung von „Familie“ und der Besonderheit erlebter Familie macht Familienpolitik zu einer dilemmatischen Angelegenheit. Konkrete Maßnahmen werden stets Dissens provozieren, weil sie im Blick auf die einzelne Familie entweder zu viel oder dann doch zu wenig, wenn nicht die falsche Aktivität versprechen. Einiges deutet darauf hin, dass der Erfahrungszusammenhang und die Lebenspraxis „Familie“ sich den klassischen Begründungen und Mustern der Sozialpolitik tendenziell entzieht. So paradox das klingt: Auch wenn Familien offensichtlich auf die Unterstützung durch das politische Gemeinwesen angewiesen sind, tragen die für Sozialpolitik üblichen Ordnungsvorstellungen nur in eingeschränktem Maße. Die Herstellung sozialer Gerechtigkeit berührt zwar die Lebenspraxis von Familie, sie wird möglicherweise in diesen kommunikativ verarbeitet, erfasst aber diese Lebenspraxis nicht wirklich und möglicherweise nicht entscheidend. Die Lebenspraxis Familie kann erfolgreich stattfinden, obwohl sie – sozialstrukturell und gerechtigkeits-theoretisch betrachtet – in einem objektiv inferioren Status realisiert wird. Familien erleben sich als gute Familien und wirken als gute Familien selbst unter Bedingungen höchster Belastung und Prekarität, wie umgekehrt Wohlstand keinen Garant dafür bietet, dass eine Familie sowohl positiv erlebt wird wie auch gegenüber ihren Mitglieder die Funktionen realisiert, welche von diesen als solche einer guten Familie erlebt werden. Schon darin klingt an, dass die soziale Realität der Familie in einem hohen Maße durch die subjektive Wahrnehmung der beteiligten Akteure geprägt und gebrochen wird; auch das lässt Familienpolitik zu einem Feld des Streites werden, der niemals generell, sondern nur in den konkreten Familien selbst entschieden werden kann.

Wenn von einer „tendenziellen“ Differenz zwischen sozial- und familienpolitischen Aktivitäten auf der einen Seite sowie der gelebten Praxis auf der anderen Seite gesprochen wird, so weist dies auf mehrere Sachverhalte hin: Zu prüfen ist, ob und wie weit Menschen (und Lebenspartner) überhaupt in der Lage sind, eine Familie zu gründen und diese Lebenspraxis zu realisieren. Untersucht werden muss dann, ob und wie weit ein politisches Gemeinwesen und eine Gesellschaft ihren Familien erlauben, Familie als autonome Lebenspraxis zu realisieren und zu gestalten. Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass diese Möglichkeit zunehmend eingeschränkt wird.

Die strukturellen Bedingungen moderner Gegenwartsgesellschaften lassen offensichtlich die Gründung einer Familie wie die Lebenspraxis „Familie“ zunehmend weniger zu. Sie verhindern auf unterschiedlichen Ebenen, also ökonomisch, als soziale Norm und durch kulturelle Bilder die nötige Konstanz von in Gemeinschaft geteilten biographischen Lebenswegen; die modernen Gesellschaften favorisieren strukturell getrennte Lebenswege, sie präferieren und prämiieren das Leben in der Sozialform der Individualität. Unter der Bedingung einer das Individuum begünstigenden Rationalität wird aber die Entscheidung, mit anderen und für andere zu leben, hochgradig problematisch und führt zu Nachteilen, welche sich als individuelle Existenzrisiken zeigen. In modernen Gesellschaften gehen also offensichtlich die Rahmungen verloren, welche die Lebensfamilie benötigt, um als solche bestehen zu können; flüchtige und flüssige Gesellschaften, welche Freiheit ohne Institution schaffen<sup>8</sup>, werden zur Falle für Familien. Solche Gesellschaften gewähren offensichtlich weder hinreichende materielle Ressourcen, um die Aufgaben zu bewältigen, welche sich in einer Familie stellen, sie gewähren vor allem nicht die Lebenszeit, welche man benötigt, um natürlich bestimmte Entwicklungen von Menschen zu begleiten und zu unterstützen. Mehr noch: Zunehmend zeichnet sich ab, dass die modernen Gesellschaften selbst durch ihre Sozialpolitik vorrangig die Lebensform der Familie in Anspruch nehmen, um die eigenen, für moderne Gesellschaften typischen Reproduktionsprobleme zu bewältigen: Politik will dann Familien zwar fördern. Doch geht es ihr nur darum sicherzustellen, dass eine hinreichende Zahl von Menschen geschaffen wird und existiert, entweder um als work force zur Verfügung zu stehen, um für hinreichende Konkurrenz unter abhängig Beschäftigten zu sorgen. Familien gelten dann nicht als eigener Wert und in ihrer Qualität als einer sozialen Praxis, sondern sollen soziale Sicherungssysteme bewahren, Sicherungssysteme, die den gesellschaftlichen und ökonomischen Anforderungen selbst nicht mehr gerecht werden, weil sie an sozialversicherungspflichtige Tätigkeit gebunden sind, für die gar nicht mehr in ausreichendem Maße Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Politik will Familien unterstützen. Doch sollen diese Aufgaben der sozialen Integration übernehmen, welche gesellschaftlich selbst nicht mehr realisiert werden – was letztlich Familien überfordert, weil ihr



Bezugssystem allemal die sozialen, kulturellen und moralischen Normen sind und bleiben, in welchen sie selbst existieren. Als Beispiel sei an die für das Aufwachsen von jungen Menschen und ihre soziale Integration fatale Einführung von modernen Medien erinnert, welche dann von Eltern kompensatorisch begleitet und in ihrem Gebrauch kontrolliert werden sollen, um unerwünschte Entwicklungen bei Kindern zu vermeiden. Zunehmend werden also pädagogische Aufgaben an Familien delegiert, welche durch eine Gesellschaft und ihre Kultur selbst als „Erziehung vor der Erziehung“<sup>9</sup>, mithin als Sozialisation realisiert werden müssen, für die jedoch in einer *flüchtigen Gesellschaft der Individuen* kein Platz mehr bleibt, weil die Aufgabe der Erziehung selbst sozial nicht mehr vorgesehen ist. Damit entsteht ein kaum erträglicher Widerspruch. Denn einerseits wird Familien mehr Verantwortung abverlangt, werden Familien zunehmend durch Politik und Öffentlichkeit, durch den Gesetzgeber und durch eine pädagogische Fachöffentlichkeit aufgefordert, ihren Pflichten gegenüber dem Nachwuchs zu genügen; dabei bleibt zunächst noch unklar, worin diese Pflichten eigentlich bestehen, um dann doch deutlich erkennen zu lassen, dass es vor allem um Pflichten gegenüber einer Gesellschaft und ihrer Ökonomie geht. Familien und Eltern sollen dann dafür sorgen, dass Kinder die Grundkompetenzen schon frühzeitig erwerben, um bei standardisierten Tests erfolgreich zu sein und letztlich eine umfassende „Employability“ ausbilden. Andererseits aber werden Familien selbst als hochgradig riskant angesehen und dem Verdacht ausgesetzt, für Kinder nicht hinreichend zu sorgen; sie bedürfen daher der sorgfältigen Beobachtung, eines ständigen screening, das von Experten formulierte Risikofaktoren überprüft, der Kontrolle durch Netzwerke (oder durch – so der Referentenentwurf des neuen Bundeskinderschutzgesetzes BKiSchG insbesondere in seinem § 3 – aller mit den Kindern befassten Personen) und der Disziplinierung (etwa durch den Entzug von staatlichen Transferleistungen). So korrespondiert dem Verlangen, dass Familie mehr Professionalität in der Erziehung entwickelt (und endgültig nur noch als pädagogische Einrichtung besteht), ein wachsender Zwang, den Nachwuchs möglichst frühzeitig und möglichst umfassend, ganztätig an Institutionen für professionelle pädagogische Betreuung abzuliefern. Institutionen, gegenüber welchen dann allerdings nicht nur wiederum kritische Vorbehalte geltend gemacht werden, sondern denen sogar Ressourcen entzogen werden, sodass ein Wahlrecht nur vermeintlich, aber nicht wirklich besteht.

Politik will Familien fördern, damit deren Mitglieder den Zwängen zur Individualisierung und zur eigenen Arbeitsmarktbeteiligung gehorchen und diesen folgen können; mehr noch: Politik setzt geradezu diese Zwänge durch, weil sie ihnen prioritären Rang einräumt. Um dies mit den Worten einer jungen Frau zu formulieren, die selbst als Erzieherin tätig ist: „Ich arbeite, damit ich sicher stellen kann, dass mein Kind dann von einer professionellen Erzieherin betreut wird“. In der Tat lässt sich beob-

achten, dass und wie Sozial- und Familienpolitik die Familien als Gefährdung für ihre Mitglieder ansieht. Polemisch macht Norbert Bolz<sup>10</sup> darauf aufmerksam, dass die staatliche Sozialpolitik Frauen davor bewahren will, als Familienmenschen zu enden. Bolz schreibt mit einem problematischen Unterton und übersieht den entscheidenden Sachverhalt, dass es nämlich für *alle* als unzulässig angesehen wird, das eigene Leben vorrangig auf Familie orientiert zu führen. Sozialpolitik zielt dann darauf, Familien zu ermöglichen, indem man sie – überspitzt formuliert – als zusammenhängende, strukturell geordneten Lebenspraxen auflöst und erlaubt, dass die einzelnen Familienmitglieder ihrer individualisierten Tätigkeiten nachgehen, damit sie sich formal als Familienmitglieder fühlen können – objektiv freilich an ein ausdifferenziertes, dem Primat der Ökonomie folgenden System ausgeliefert sind.

Dies ist überspitzt formuliert und geschieht in der Absicht, die möglicherweise nicht lösbaren Dilemmata einer Sozialpolitik benennen zu können, die Familienpolitik betreiben will. Man könnte dies anders, im Blick auf den gegebenen Zusammenhang bildhafter formulieren: Eine Familienoffensive will offensichtlich auf breiter Front einen Krieg führen, der keineswegs einem nichtigen Anlass folgt; aber es ist nicht so klar, ob der Krieg für oder gegen Familien geführt wird; vor allem: die Lage ist ernst, obwohl sie selbst durch politisches Handeln verschärft, wenn nicht sogar ausgelöst wurde. So droht die Großoffensive zu ersticken, weil Familien im Großen und Ganzen eher als Guerilla in der modernen Gesellschaft leben (wie der Philosoph Thomä 1992 formuliert), jedenfalls in einem subtilen Abwehrkampf, um die eigenen Handlungslogik zu bewahren. Möglicherweise erlaubt sich die Großoffensive sogar den Fehler, jene Wälder zu entlauben, in welchen die Familien Schutz finden. Man kann also umgekehrt nicht ausschließen, dass die eigentliche Leistung von Familienpolitik darin bestehen muss, Familien als Familien leben zu lassen, sie in ihrer autonomen Lebenspraxis zu unterstützen, sie vor allem nicht weiter zu belasten und zu instrumentalisieren, sondern in Ruhe zu lassen.

Damit sind die zwei Perspektiven der im Folgenden vorgelegten Überlegungen angedeutet, welche den empirischen Befunden voranstehen: Es geht in der einen Perspektive um den Versuch, die Eigenlogik und Leistung von Familie zu erfassen, mithin Familie zu theoretisieren – bei allen Vorbehalten, welche gegenüber einem solchen Unternehmen aus Gründen bestehen, die noch in der Sache selbst liegen. Die Aufmerksamkeit gilt also der Frage, was Familie auszeichnet und in einem Begriff gefasst werden muss. In der anderen Perspektive werden die jüngeren sozial- und familienpolitischen Konzepte diskutiert, welche einen Horizont bieten, um die Thüringer Familienoffensive zu verstehen und zu beurteilen. Es gehört zu den unvermeidlichen

Problemen der Debatte, dass diese beiden Perspektiven selbst nicht umstandslos zur Deckung gebracht werden können.

### 3.1.1 Familie versus Politik

Um die Perspektive auf Familie zu gewinnen, wird zunächst eine ungewöhnliche und provokative These gewählt, welche im Zusammenhang der Evaluation einer explizit familienpolitischen Initiative und angesichts des hohen Gewichts irritiert, das Familienpolitik in den letzten Jahren gewonnen hat. In einem deutlichen Widerspruch gegenüber einschlägigen Debattenbeiträgen behauptet diese These, dass Familie ihrem sachlichen Kern nach und daher eigentlich *kein* Thema von Politik und explizit politischer Gestaltung von Lebensverhältnissen darstellt, sie ist durch Sozialpolitik nicht zu gestalten. Das schließt nicht aus, dass Familie als Praxis erleichtert und möglicherweise in ihren spezifischen Leistungen und Möglichkeiten unterstützt werden kann.

Historisch betrachtet überrascht eine solche These wenig. Eine Trennung von familiärer und politischer Sphäre lässt sich bis in die Antike zurückverfolgen. In dieser wird zwar dem Gemeinwesen zugesprochen, mit mehr oder weniger eugenischen Maßnahmen eine für den Nachwuchs geeignete Paarbildung zu fördern, der familiäre Haushalt („oikos“) wird jedoch von den Räumen des politischen und militärischen Handelns getrennt, zugleich aber als Kern des ökonomischen Handelns gesehen. Neuzeitlich setzt sich dies in die Vorstellung des großen Hauses fort, welches dem wirtschaftlichen Zusammenhang der Familie Priorität noch gegenüber verwandtschaftlichen Beziehungen einräumt, ehe dann mit Eintritt in die Moderne die Ehe als Legalinstitution (so bei Kant) ins Zentrum des Familienverständnisses rückt; damit wird personalen Beziehungen gegenüber dem wirtschaftlichen Leben Vorrang eingeräumt. Seit Ausgang des 18. Jahrhunderts erfährt das Verständnis von Familie und der Begriff von Familie zunehmend eine Art sozialer Entpflichtung gegenüber der Außenwelt, während hingegen Innerlichkeit zu einem Leitmotiv allzumal der Vorbildgebenden bürgerlichen Familie wird.<sup>11</sup> Sie wird zunehmend mit dem Code der Liebe verbunden<sup>12</sup> und in den Binnenbeziehungen entschlichtet. Langsam werden beispielsweise in den bürgerlichen Familien die eben als Statusmerkmal gewonnenen formalisierten höflichen Umgangsformen wieder subjektiviert: Das „Sie“ zwischen Kindern und Eltern, Distinktionselement gegenüber den Unterschichten, weicht wieder dem „Du“.

Dem korrespondiert eine mit Familie verbundene Vorstellung von Privatheit, welche in den Hochzeiten der liberalistischen Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts normativ durchgesetzt wird und maßstabgebend bleibt. Die Forschung spricht von einer

<sup>11</sup> Schwab 1975

<sup>12</sup> Luhmann 1984

„Verhäuslichung“, in welcher die Familie aus dem öffentlichen Zusammenhang tritt und zunehmend emotionalisiert wird.<sup>13</sup> Die Gefahr des Vorganges besteht darin, dass rationale Momente zurücktreten, während affektgebundenes Handeln dominiert, so dass unkontrollierte Gewalt eher möglich wird; allerdings muss gegenüber diesen Befunden eingewandt werden, dass Familien nicht minder dem neuzeitlichen Zivilisationsprozess unterliegen, in welchem das Gewaltniveau in der Handlungen der Gesellschaftsmitglieder insgesamt sinkt.<sup>14</sup> Zugleich verliert Familie noch weiter ihre ökonomische Bedeutung, zumal Kinder zunehmend als prekäre Investitionen erscheinen: Sie sind notwendig als Absicherung des Lebens der Erwachsenen im Falle der Krankheit und des vielleicht erlebten Alters, sie sind wichtig zur Übernahme und Fortführung des Betriebes, sie fallen aber zur Last, wenn sie in großer Zahl vorhanden sind oder gefährden bei ungünstigen Erbschaftsregelungen den Fortbestand einer Landwirtschaft oder eines Unternehmens. Mit der Einführung von Sozialversicherungssystemen verlieren Kinder endgültig ihre Vorsorgefunktion, während zugleich der soziale Druck wächst, sie vorrangig emotional und affektiv wahrzunehmen und familiär für Gesellschaft vorzubereiten; Familien werden somit zu einem Ort explizit pädagogischen Handelns, nämlich von Erziehung (und darin schon wieder problematisiert, wie Ellen Keys epochales Buch „Das Jahrhundert des Kindes“ belegt). Mit dieser Emotionalisierung und Pädagogisierung von Familie setzt sich die Einsicht in die ökonomische Sinnlosigkeit von Familie durch: Menschen ziehen zunehmend in ihr Kalkül, ob der Aufwand für Kinder nicht völlig verloren ist, gemessen an den Investitionen, welche für die eigene Lebensabsicherung getätigt werden müssen, und an den Renditen, welche sich in anderen wirtschaftlichen Zusammenhängen erzielen lassen. In der Gegenwart ist es wirtschaftlich sinnvoller und entspricht eher der Konsumentenmentalität, auf den Erwerb des Gutes Kindes zu verzichten und stattdessen ein Automobil der Luxusklasse zu erwerben. Die Nebenkosten für dieses sind geringer, während in Kinder beständig „verlorene Investitionen“ getätigt werden müssen.

Dieser eher material objektiven Geschichte von Familie korrespondiert eine für die Einstellungen und das Handeln der Menschen nicht minder wirksame Geschichte der subjektiven Wahrnehmung von Familie, wie sie in allen Religionen zu beobachten ist, für Europa aber besonders durch die jüdisch-christliche Tradition maßgebend wurde – beispielsweise in der Namensgebung für den Nachwuchs, welche die Kette der Generationen symbolisch schließt. Erst im Zusammenhang fortschreitender Säkularisierung wird in modernen Gesellschaften Familie als Wert – um es paradox zu formulieren – bedeutungsvoll bedeutungslos, wichtig und zugleich in der Sache diffus, weil ihr keine distinkte institutionelle Gestalt mehr korrespondiert; dieser Prozess einer Idealisierung bei gleichzeitigem normativen Verfall im Konkreten geht

---

13 Gleichmann 1982, Honig 1986, Wouters 1999

14 Elias 1977, deMause 1975

noch so weit, dass die Institutionalisierung von Familie durch Rechtsverbindlichkeit abgeschwächt wird. Man benötigt keine Heirat mehr, um Familie zu gründen, die rechtlich institutionellen Sicherheiten gelten sogar eher als Last (und zuweilen als unzulässiger Vorwand, sich der täglichen „Arbeit“ an einer Familienpraxis zu entziehen, die etwa als Verhandlungshaushalt bestehen soll). Paradoxerweise lässt dies jedoch Familie nicht verschwinden. Im Gegenteil: während Familie konkret normativ und institutionell, mithin begrifflich eher skeptisch beurteilt wird, entsteht eine geradezu metaphysische Überhöhung und Überanstrengung des Familienkonzepts, die ähnlich in anderen Bereichen menschlichen Zusammenlebens zu beobachten sind. Die Erwartung an Liebe gewinnt dann eine Größe, welche lebenspraktisch und in der Lebenswirklichkeit nicht mehr einzuholen ist. So begegnet man unter Angehörigen der jüngeren Generation doch erheblicher Skepsis, wenn man auf die Notwendigkeit „pragmatischer“ Passung unter Partnern hinweist; der frühe übliche Satz wird nicht mehr geduldet, nach welchem bei gut zusammen wirkenden Partnern die Liebe schon folgen werde.

Die religiös normative Überhöhung von Familie und die Vorstellung familiärer Privatheit werden allerdings auch gegenüber den spätestens im 19. Jahrhundert einsetzenden Versuchen geltend gemacht, Familien in einer politischen Perspektive zu sehen, wenn nicht sogar in Anspruch zu nehmen. Zunehmend wird Familie nämlich als für den Zusammenhang des politischen Gemeinwesens unentbehrlich angesehen. Dass der Familienpolitik selbst, dass erst recht den Vorstellungen von Familie ein Geruch des Konservativen anhaftet, hat damit zu tun, dass nun das Modell der – vermeintlich – bürgerlichen Familie als Grundlage einer staatlichen Ordnung angesehen und instrumentalisiert wird, die auf Beharren und Bestandssicherung ausgerichtet wird. So werden Familien als Transmissionsriemen für die Durchsetzung politischer Ziele und gar für weiter reichende Formen sozialer Kontrolle angesehen; Familienpolitik richtet sich dann darauf, Modelle des Familialen – etwa durch architektonische Gestaltung des Wohnraums - herzustellen, um Herrschaft gegenüber den sozialen Unterschichten auszuüben.<sup>15</sup>

Hinter solchen Machtstrategien verbergen sich mehrere durchaus zutreffende, mithin als objektiv gültig anzusehende Einsichten: Macht- und herrschaftsstrategisch sind Familien nützlich, weil *einerseits* die Betreuung und Versorgung der Familienmitglieder keine Kompromisse zulässt; Familien können sich Widerstand gegenüber politischen Erwartungen kaum leisten, selbst wenn sie einem politischen System nicht zustimmen. Sie haben nur die Möglichkeit, den familiären Binnenraum und die Kommunikation in diesem als ideellen Widerstandsraum zu nutzen und wenigstens

im familiär gebundenen intergenerativen Leben eine Art Gegenwelt zu gestalten.<sup>16</sup> So bitter das klingt: Diktaturen können sich immer auf Familien stützen, nicht weil deren Mitglieder dem Tun der Diktatoren Folge leisten, wohl aber weil Familienmitglieder in ihrer wechselseitigen Verpflichtung gegenüber zu Versorgenden keine Wahl haben. Wer Kinder oder Alte versorgen und betreuen muss, wird insofern extrem anfällig gegenüber einer Drohung, die existenziellen Grundlagen nehmen zu wollen: wenn ein Kind hungrig ist, kann man schlecht demonstrieren. Die elementaren anthropologischen Mechanismen lassen das nicht zu. *Zum anderen* zeigt sich, dass Familie als sozialer Raum der Bewahrung und Tradition von solchen Interaktionsmustern relevant ist, welche im Aufbau der kindlichen Psyche verinnerlicht werden. Nicht zuletzt die Psychoanalyse hat die dabei wirkenden Mechanismen aufgedeckt, welche Anlass zu den Vorbehalten gegeben haben, Familien als den Zusammenhang zu identifizieren, die zur Entstehung und Perennierung autoritärer Persönlichkeits- und Verhaltensmuster führen. Die einschlägigen Studien über Autorität und Familie belegen, wie eine autoritäre Gesellschaftsstruktur sich über die Autorität des Typus väterlicher Autorität innerfamiliär bei der unvermeidlichen Organisation eines Über-Ich reproduziert, letztlich angetrieben durch die Loyalität des Kindes gegenüber seinen Eltern.<sup>17</sup>

Ob affirmativ oder kritisch: Im 20. Jahrhundert hat man bei der Rede von Familie mit einem normativ hoch geladenen Begriff zu tun, der emotional stark – positiv wie negativ – konnotiert ist, zugleich aber sowohl sozial wie kulturell seltsam sinnentleert wirkt, weil die sozialisatorische und pädagogische Funktion von Familie in den Vordergrund rückt. Allerdings darf man sich durch die intellektuellen Debatten nicht zu sehr beeindrucken lassen: In der sozialen Realität bleiben Familien als soziale und vor allem ökonomische Zusammenhänge selbst dort entscheidend, wo die Familienmitglieder lohnabhängig beschäftigt sind. Immerhin bleibt ökonomisch in Westdeutschland eine mittelständische und kleingewerbliche, familiengebundene Wirtschaftsform dominant, allzumal in landwirtschaftlichen Zusammenhängen. In der Arbeiterschicht reproduzieren sich ebenfalls durch die Familie betriebliche Zugehörigkeiten, wenn sie nicht bewusst kultiviert werden (wie die Lokalgeschichten etwa des Ruhrgebiets belegen). Anders dagegen in Ostdeutschland bzw. der DDR, in der eine deutliche Tendenz zu öffentlicher Erziehung mit einer freilich schwankenden Familienpolitik einhergeht: Familien werden als überholtes Modell abgelehnt, um später dann doch als wichtiger Teil der DDR-Gesellschaft revitalisiert zu werden.

Welchen symbolischen Stellenwert „Familie“ hat, wie sehr der Begriff emotionale und affektive Assoziationen und Kontroversen auslöst, in welchem Maße er politisiert (und pädagogisiert) wird, vor allem verweist er auf einen offensichtlich un-

---

16 Arendt 2006

17 Fromm 1936, v.a. S. 84ff.; Horkheimer 1936

hintergehbaren Lebenssachverhalt, der objektiv ebenso banal wie zugleich für die Beteiligten anstrengend ist. „Familie“ bleibt sozial und kulturell ein alltagsweltlicher Erfahrungsbegriff. Dieser verweist auf zuweilen weit gefächerte Sozialgeflechte, die über unmittelbar verwandtschaftliche Beziehungen hinaus gehen können: Kinder nehmen Freunde ihrer Eltern als Familienangehörige wahr, enge Bekannte werden als zur Familie gehörig gerechnet (wie dies übrigens für Haustiere oder sogar Sachgegenstände gilt, die einen Eigennamen erhalten). Im Reden über *Familie*, im *family talk* spiegeln sich biographisch relevante Erlebnisse und Erinnerungen, die – im Guten wie im Schlechten – als unvermeidlich und unentrinnbar empfunden werden, so dass das Wort *Familie* geradezu mit Notwendigkeit Positionierungen auslöst, welche dann allerdings durch gesellschaftliche und kulturelle, allzumal religiöse Deutungsmuster überlagert werden, in welchen sich endlich noch Interessen unterschiedlichster Akteure niederschlagen.

Vermutlich besteht eben darin ein Dilemma von Familienpolitik. Als Programm und Projekt weckt sie, weckt mithin auch die Thüringer Familienoffensive große, vermutlich allzu große Erwartungen; sie bringt den überhöhten und überanstrengten Wert von Familie in Geltung, scheitert aber unvermeidlich in einer vielfältigen, konkreten und wohl kontingenten Realität, welche in ihrer Banalität von den Akteuren bewältigt werden muss. Damit gerät Familienpolitik von vornherein in eine Zwickmühle: Sie gibt Anlass zu großen Kontroversen und enttäuscht zugleich, weil sie zu viel will, wo es doch in Wirklichkeit darauf ankommt, kleine Probleme zu lösen – oder genauer: überhaupt erst lösen zu können.

Vor diesem Hintergrund der banalen Alltäglichkeit wird die provokante These von der Unverträglichkeit von Politik und Familie aufgenommen, weil sie das Terrain zu sondieren hilft, auf welchem ein Projekt wie das der Thüringer Familienoffensive anzusiedeln und in seinen Schwierigkeiten zu verstehen ist. Heuristisch erlaubt die These also, eine Eigenlogik von Familie freizulegen, bevor diese eingebettet in sozialpolitische Vorstellungen gesehen und insofern von diesen überlagert wird. Die Thüringer Familienoffensive wie jeglicher Versuch von Familienpolitik bewegt sich nämlich in einem vielfach bestimmten, aber nur unzureichend vermessenen Feld. Dieser Tatbestand vielfacher Bestimmtheit impliziert nämlich, dass Familienpolitik immer deutungs offen geschieht, daher notwendig kontrovers wahrgenommen wird; es überrascht daher nicht, dass Familie in der Literatur nahezu notorisch als Kampffeld wahrgenommen wird: Schon in den 1980er Jahren haben Peter L. Berger und Brigitte Berger von einem „war over the family“ gesprochen<sup>18</sup>, in der aktuellen Literatur finden die „Helden der Familie“ Aufmerksamkeit<sup>19</sup>, andere sehen in der Familienerziehung

---

18 Berger/Berger 1984

19 Bolz 2006

die letzten Extremisten am Werk (Thomä) und lassen den Eindruck von Guerillas im Dschungel des Alltags entstehen. Sowohl eine eher argumentative Forschungsliteratur wie empirische Studien zielen demgegenüber darauf, die Sachverhalte einigermaßen zu klären; capturing the middle ground, haben das Berger und Berger genannt, die schon damals davor gewarnt haben, die Beurteilung und Förderung von Familie mit (gesamt-)wirtschaftlichen Erwartungen, mit Blick auf sozialpolitische Verwerfungen oder gender-politisch zu begründen; dies gefährdet nämlich Familie erst recht, weil die Vielfalt von Bestimmungsversuchen erweitert wird. Eine konsequente, gleichsam für die Familie radikale Familienpolitik wird dann aber nicht nach dem „mittleren Grund“ fragen, sondern Zugriffe und Instrumentalisierungen zurückweisen und versuchen das Problem einzudämmen, dass und wie Familie heute als konkreter Lebenszusammenhang von allen Formen des sozialen und politischen Lebens berührt und in diese sogar involviert ist. Eine Politik für Familie wird zulassen wollen, dass Menschen selbst Entscheidungen treffen. Möglicherweise zeichnet sich hier ein konzeptionelles Problem der Thüringer Familienoffensive ab: Denn sie will vorgeblich und deklamatorisch diese Entscheidungsmöglichkeit eröffnen, überlagert diese Absicht aber – wie André Habisch in seinem Gutachten zeigt<sup>20</sup> – mit der Vorstellung von Konsumentensouveränität, um endlich nicht nur selbst Vorbehalte gegenüber dem eigenen Mut und den Entscheidungen von Familien zu entwickeln, sondern deren Entscheidungsmöglichkeiten einzuschränken, indem die Betreuungsangebote selbst gleichsam angegriffen werden.

Manche Länder folgen der hier angedeuteten radikalen Perspektive einer Unterstützung von Familie schlechthin: Sie fördert beispielsweise Eltern unabhängig von deren Einkommen, verzichtet also auf einen vorgeblich gerechten Ausgleich von Einkommensunterschieden. Sozialpolitik erkennt dann allein die Tatsache der Familie an und akzeptiert alle möglichen Entscheidungen von Eltern für die Betreuung ihrer Kinder. Sie erlaubt mithin die Wahl institutioneller Betreuungsformen in einer realistischen Weise. Anders formuliert: Politik und Familie bleiben normativ getrennt, weil Politik nicht die Lebenspraxis der Beteiligten beurteilt oder sich in diese einmischt, sondern sie der Autonomie der Akteure überlässt.

Dass das Feld von Familienpolitik unzureichend vermessen ist, hat mit einem dann doch überraschenden Mangel an theoretischer Reflexion und an Wissen über Familie und Familien zu tun. Ansätze zu einem wissenschaftlichen, entweder strenger gegenständlich theoretisierten oder für empirische Forschung operationalisierbaren Begriff von Familie finden sich neuzeitlich schon mit Hegels Begriff der Familie; dieser ist in eine umfassende Theorie der (bürgerlichen) Gesellschaft eingebunden und von dieser her bestimmt. Hegel macht jedoch deutlich, dass und wie mensch-



liche Entwicklung nur begriffen und verstanden werden kann, wenn wir sie durch die Zusammenhänge von Familie, Schule, Bürgerlicher Gesellschaft und Staat verfolgen; menschliche Entwicklung, die Bildung des Subjekts sind dabei auf sichere Erfahrungszusammenhänge und die Möglichkeit angewiesen, Autonomie, Freiheit zu gewinnen. Hegel hat wohl als erster erkannt, dass nur der familiäre Kontext diese gleichsam stabile Offenheit gewährt und so die Grundlagen und Sicherheiten zur Entwicklung von Subjektivität gibt – er nimmt also vorweg, was im 20. Jahrhundert als Bindung und Entstehung von Urvertrauen dann erfasst wird. Hegel hat allerdings fast schmerzhaft deutlich gemacht, dass Subjekte sich aus der Familie befreien müssen, diese sogar geradezu zerstören müssen, um ihre Freiheit und Selbstständigkeit dann zu verwirklichen. Das scheint im Widerspruch zur Erfahrung, dass man sein Leben lang einer Familie angehört – aber es macht nicht nur auf die Dramatik des Ablösungsgeschehens aufmerksam, wie es in Familien bewältigt werden muss und kann. Vielmehr zeigt Hegel, dass sich Familie in erstaunlicher Weise ändert, wenn Kinder erwachsen werden und ihren Eltern nun als eher gleichberechtigte begegnen.

Konzeptionell wichtige Elemente sind dann knapp ein Jahrhundert später in der Psychoanalyse entwickelt worden, die unterschiedlichen Ansätze der kritischen Theorie sind dem gefolgt. Nicht zu vernachlässigen sind die strukturalistischen Zugänge, die – soziologisch – auf Emile Durkheim zurückgehen (und von Talcott Parsons aufgenommen worden sind), anthropologisch und ethnologisch aber Claude Lévi-Strauss in einer Weise formuliert hat, die als bis heute richtungsweisend gelten kann. Insbesondere in der französischen Forschung ist so eine umfassende, anthropologisch, historisch und soziologisch angelegte, vor allem interdisziplinär arbeitende Familienforschung entstanden. Sie verfährt makrosoziologisch und statistisch, im Prinzip sogar sozialräumlich und greift Perspektiven auf, wie sie in der Schule der Annales entwickelt wurden. Diese Familienforschung ist theoretisch interessiert und inspiriert, analysiert Familie in Macht- und Herrschaftsprozesse eingebunden und verfolgt diese in der Familienstruktur selbst, der sie aber eine eigene Qualität zuschreibt. Unter anderem ist so eines der großen Handbücher zur Geschichte der Familie entstanden, das bislang seinesgleichen sucht. Die angelsächsische Forschung zur Familie hat demgegenüber zwar wichtige Akzente in der Historiographie setzen können<sup>21</sup>, richtet ihr Interesse heute eher auf Prävention von Gewalt sowie frühkindliche Erziehung. Insgesamt wirkt sie zerrissen und bleibt gegenstandstheoretisch beliebig. Im deutschen Sprachraum zeigt sich ein ähnliches Bild: Hier ist die Familienforschung eher schwach entwickelt; sie wird vor allem in der Soziologie betrieben, wo sie einen eigenen Schwerpunkt der Fachgesellschaft bildet. Kaum thematisiert wird Familie als Forschungsthema einer an Grundlagen orientierten Psychologie; die Psychologie folgt der amerikanischen Entwicklung und befasst sich mit möglichen Belastungen

und Gefährdungen für das Aufwachsen von Kindern sowie mit Hilfeangebote für diese; dabei werden auf eine erstaunlich vereinfachte Weise Annahmen über das „good functioning“ sowohl von Familien wie von Kindern vorausgesetzt. Die Erziehungswissenschaft nimmt Familie kaum wahr; wenngleich Familie in klassischen Texten der Pädagogik eine Rolle spielt, finden sich seit der Monographie von Brumlik, Mollenhauer, Wuttke sowie einer 1989 erschienenen „Einführung in die Familienpädagogik“<sup>22</sup> vorrangig Arbeiten, welche das Verhältnis von Familien zu (sozial-)pädagogischen Diensten untersuchen. In den letzten Jahren konzentrieren sich die Arbeiten auf Fragen nach der elterlichen Erziehungskompetenz, zudem wird – in Nachfolge von large scale assessments wie PISA, DESI, TIMSS u.a. – nach Zusammenhängen zwischen familiären Lebensbedingungen, elterlichen Unterstützungsleistungen und den Ergebnissen in „Bildungstests“ gefragt. Im Kontext dieser Forschungen hat die Frage nach dem sozialen Status von Familien, nach ihrer Herkunft und ihren materiellen Ressourcen Gewicht gewonnen, wobei allerdings den kompensatorisch gemeinten sozialpolitischen Initiativen ein schlechtes Zeugnis ausgestellt wird.<sup>23</sup> Wahrscheinlich ist, dass das Übergewicht professioneller Interessen in den erziehungswissenschaftlichen Debatten dazu geführt hat, Familie eher distanziert oder kritisch zu betrachten. Die Aufmerksamkeit für Fälle vorgeblichen oder wirklichen elterlichen bzw. familiären Erziehungsversagens, die Forderung nach Trainingsprogrammen für Familien, das Interesse an einer Professionalisierung der Elternarbeit sozialer und sozialpädagogischer Dienste unterstützen diese Vermutung.

Welche Elemente muss ein Begriff von Familie thematisieren? Zweifelsohne besteht eine für Familie konstitutive Spannung zwischen generellen Merkmalen und der empirischen Vielfalt von Erscheinungsformen; sie darf jedoch nicht überbewertet werden, wenngleich die sozialwissenschaftliche Diskussion heute – zuweilen sogar mit Emphase – geltend macht, ein Begriff von Familie lasse sich gar nicht fassen, man müsse vielmehr von einer Vielfalt von Familien ausgehen. Wie so häufig drücken solche Formeln eher Hilflosigkeit, wenn nicht sogar die Bereitschaft aus, auf Erkenntnis zu verzichten. Denn anthropologische und ethnologische, historisch wie kulturell vergleichende Forschungen und erst recht eine eher gegenwartsdiagnostisch ausgerichtete Wahrnehmung zeigen zwar regelmäßig eine Vielzahl von Lebensformen, in welchen diese in konkreten Familien ausgestaltet wird. Historisch und vergleichend betrachtet ist der Sachverhalt einer Pluralität familiärer Lebensformen nicht neu. Er wird jedoch gegenwärtig stärker bewusst, einmal weil sich traditionell starke Trennungs- und Wiederverheiratsregeln abgeschwächt und somit die sogenannten Patchwork-Familien häufiger haben werden lassen, zum anderen weil medizinisch-reproduktionstechnische Entwicklungen, wie die Aufhebung von normativen

---

22 Brumlik u.a. 1976, Paetzold/Fried 1989

23 Merten 2006

Restriktionen Elternschaften ermöglichen, die sich von der Bestimmung durch die biologische Geschlechterdifferenz ablösen; so erlauben Gesellschaften mittlerweile gleichgeschlechtlichen Paaren Elternschaft, wobei Forschungsbefunde zu diesen auf funktional erfolgreiche Erziehung verweisen. Dass all diese Formen familialen Lebens als solche von Familie entdeckt und thematisiert werden können, belegt zugleich auch, dass grundbegriffliche Merkmale festgehalten werden können. Von der empirischen Tatsache einer Vielfalt der anzutreffenden Existenz- und phänomenalen Erscheinungsformen eines Sachverhalten auf die Unmöglichkeit einer theoretischen Grundbestimmung zu schließen, drückt einen methodologischen Irrtum aus.

Wie könnte eine Theorie der Familie aussehen? Grob lassen sich mehrere, hier: vier Dimensionen angeben, welche für ein hinreichendes Verständnis von Familie entscheidend sind und daher in die Auseinandersetzung mit einem innovativen familien- oder sozialpolitischen Ansatz eingehen müssen.

### 3.1.2 Vielfalt und Eigenlogik von Familie

*Erstens* zeichnet Familie aus, dass sie in einer Vielzahl von Formen gelebt wird; der Begriff der Familie verweist also zunächst auf soziale Geflechte, die enger oder weiter ausgebaut sind, ganze Stämme umfassen können wie aber doch stets auf kleine Verbindungen bezogen werden. Wenn auch meist in einem natürlich und biologisch bestimmten Zusammenhang gegründet, kann Familie nicht auf diesen beschränkt werden. Familie muss vielmehr vorrangig als eine *Lebenspraxis* hoher Komplexität begriffen werden, die in vielfältigen sozialen und kulturellen Zusammenhängen realisiert wird, daher in Spannung zu stützenden wie aversiven Bedingungen steht. Diese Lebenspraxis kann erfolgreich selbst in künstlich hergestellten Familien und durch Professionelle bewältigt werden, wobei ihre erfolgreiche Gestaltung dabei weitgehend davon abhängt, ob und wie weit die Beteiligten sich dann mit dem Tatbestand der Künstlichkeit auseinander setzen bzw. „fachlich informiert“ sind, ohne in technische Rituale zu verfallen.<sup>24</sup>

Mit der Formulierung „erfolgreiche Lebenspraxis“ lässt sich eine normative Erwartung festhalten, die als familienpolitisch relevant schon angedeutet wurde; sie hat drei Dimensionen: Die eine verweist darauf, dass die Akteure in der Lage sind, den von ihnen als Familie verstandenen, vor allem entworfenen Lebenszusammenhang selbst gestalten und verwirklichen zu können; das meint der Ausdruck „Autonomie der Lebenspraxis“, der eng an die grundgesetzliche Begründung der Würde des Menschen anschließt. Er hebt nicht nur darauf ab, dass die Beteiligten selbst ihr Tun entwerfen und normieren. Vielmehr macht er aufmerksam darauf, dass diese Praxis

tatsächlich mit Handeln zu tun hat, der Begriff der *Praxis* nicht bloß philosophisch gemeint ist, sondern auf Handlungen verweist, die ihre Bedeutung allein im familiären Sinnkontext haben (und insofern eine gewisse Form von Geschlossenheit zum Ausdruck bringen). In der zweiten Dimension geht es um offensichtlich unverzichtbare strukturelle Merkmale, welche gegebenenfalls „informiert“ substituiert werden (müssen) – so etwa durch die symbolische Anwesenheit abwesender Familienmitglieder, durch regelmäßige Kommunikation mit ihnen oder durch ebenfalls symbolische Herstellung von Begrenzungen des familiären Kontextes, wenn die familiäre Praxis etwa öffentlich gelebt werden muss. Die dritte Dimension verweist darauf, dass die autonome Lebenspraxis selbst spezifische Entwicklungsmöglichkeiten für die Beteiligten, vor allem für die je jüngere Generation eröffnet. Hier liegt der Anknüpfungspunkt für eine Familienpädagogik, die aber unter einer Prämisse zu sehen ist, welche in der ersten Dimension angesiedelt ist: Erziehung in der Familie, pädagogische Prozesse im familiären Kontext hängen vorrangig davon ab, dass und wie die Autonomie der familiären Lebenspraxis realisiert werden kann.

Für die erste Dimension lassen sich – will man nicht auf die klassischen, allzumal durch Aristoteles beeindruckten Debatten um den Begriff und Sachverhalt der Praxis zurückgreifen - zumindest im hier gegebenen Kontext nur einige wenige, allerdings entscheidende Bestimmungen festhalten. Lebenspraktisch gilt wohl, dass *Familie* ideell und normativ nicht überstrapaziert werden darf. Ebenso wie wir wenig darüber wissen, wie faktisch Partnerbeziehungen entstehen und dauerhaft werden, ist die Begründung einer Familie als kontingenter Prozess anzusehen, der üblicherweise von starken sozialen und kulturellen Normalitätsmustern und standardisierten Lebensentwürfen begleitet wird. Das bedeutet umgekehrt, dass eine Abschwächung solcher Normalitätsmuster und ihr Ersatz durch Reflexion als problematisch und hinderlich für das Eingehen dauerhafter Paarbeziehungen und die Bildung von Familien angesehen werden müssen; in der feuilletonistischen Literatur werden entsprechend sogenannte „Märchenprinzvorstellungen“ oder Familiengründungen als „Kopfgeburten“ illustriert<sup>25</sup>, die seriöse Forschung beschreibt mögliche Formen, wie am „Morgen danach“ Liebesbeziehungen verstetigt werden und in Alltagsrituale übergehen.<sup>26</sup> In den einschlägigen demographischen Untersuchungen zur Familiengründung bleibt unklar, wie letztlich Entscheidungsprozesse ablaufen; die empirischen Daten geben ebenfalls keinen eindeutigen Befund, scheinen zudem erheblich zu schwanken: Es lassen sich keine generalisierbaren Erklärungen darüber anführen, warum in einigen europäischen Ländern die Bereitschaft zur Familiengründung zurückgegangen ist, in anderen hingegen die für diese Untersuchungen relevanten Fertilitätszahlen konstant höher geblieben sind. So ist keineswegs eindeutig nachgewiesen, dass die

---

25 Beck Gernsheim 1988

26 Kaufmann 2005

höheren Fertilitätszahlen Frankreichs auf profamiliale und profertile Strategien zurückzuführen sind, welche beispielsweise mit einer hohen Sicherheit der institutionellen Betreuung von Kindern einhergehen. Von allen Nebeneffekten der Zuwanderung abgesehen, spielen neben diesen Strategien offensichtlich andere Faktoren eine mindestens gleich starke Rolle, wie ein hochgradig traditionales Familienbild (und eine starke Tendenz zur Bewahrung der „eigenen“ Familie in einem klar umrissenen lokalen Kontext, die mit einer erstaunlichen Bereitschaft einhergeht, Erziehungsprozesse unter Gesichtspunkten nationaler Identität zu gestalten). Für Deutschland, Österreich und Italien zeichnet sich als Muster ab, dass insbesondere junge Männer Vorbehalte und eine Form von Ängstlichkeit gegenüber der Familiengründung entwickelt haben; allerdings deuten jüngere Erhebungen auf eine Änderung dieses Musters in Deutschland hin, wobei sich diese jedoch als ein (statistischer) Kohorteneffekt erweisen könnte.

Insgesamt gefährden einige Gesellschaften trotz gleich hohem Modernitätsniveaus und struktureller Ähnlichkeiten Familiengründung und Familienleben eher; ob Familie verwirklicht werden kann, wird von den Gesellschaftsmitglieder erstaunlicherweise national different beurteilt: Insbesondere wirken sich soziale Individualisierungstendenzen und Flexibilisierungszwänge sowie Belastungen durch die Arbeitswelt (etwa drohende Arbeitslosigkeit) unterschiedlich aus; sie werden in ihrem Risikogehalt unterschiedlich bewertet (wobei die Bewertung dieses Risikos in Deutschland vergleichsweise stark mit dem erworbenen Ausbildungsstatus korreliert). Nicht zuletzt wirken sich belastend, wenn nicht negativ aus, wenn gesellschaftlich hohe pädagogische Erwartungen im Allgemeinen und im Besonderen gegenüber der erwarteten Erziehungsleistung von Familien bestehen – insbesondere wirkt sich offensichtlich aus, wenn von Familien erwartet wird, dass sie Kinder eher „disziplinieren“ und den familiären Kontext dazu nutzen, (Vor-)Leistungen für das formale Bildungssystem zu erbringen. Frühe Betreuung von kleinen Kindern und Ganztagsangebote auch des Schulsystems können als Beitrag zur Familienförderung daher nur wirken, wenn die Beteiligten in ihnen eine Entlastung von diesen pädagogischen Erwartungen sehen können, wobei gleichzeitig aber die Gefahr besteht, dass die faktisch erbrachten sozialisatorischen Leistungen der Familie damit selbst wiederum gefährdet werden.

Familienpolitik erzeugt oder verschärft mithin fast regelmäßig Paradoxa: Die in jüngerer Zeit – etwa als Folge der large scale Assessments im formalen Bildungswesen - forcierte Aufmerksamkeit auf die familiären Lebenskontexte und elterlichen Anstrengungen berühren und verletzen die Selbstverständlichkeit familiärer Lebensführung. Ähnliche Nebeneffekte rufen Öffentlichkeit und Politik durch den Verweis auf Risiken familiärer Erziehung (bzw. das vorgebliche Unterlassen familiärer Erziehung) hervor. Damit werden normative Muster transportiert, welche die Autonomie der Lebenspra-

xis durchaus gefährden und die Funktionalität von Familie selbst noch beschädigen können. (Bezeichnenderweise werden einschlägige Familien-Trainingsangebote eher von Eltern und Familien wahrgenommen, welche der Mittelschicht angehören und kaum als riskant gelten.) Einiges spricht dafür, dass es eher problematisch ist, Familienpolitik unter demographischem Gesichtspunkt als Förderung der Familiengründung zu betreiben; abgesehen davon, dass dauerhafte Wirkungen zweifelhaft sind, muss mit fatalen Nebenwirkungen gerechnet werden.<sup>27</sup> Zudem ist wahrscheinlich, dass jede Form expliziter Thematisierung neuen Anlass zur Reflexion gibt und somit einen Entnormalisierungsprozess einleitet.

Vereinfacht formuliert ergibt sich ein fatales Dilemma: je mehr öffentlich und politisch Familie und Familien zum Thema werden, wachsen zwar die Aufmerksamkeit für Familien sowie die Anerkennung für die in ihnen geleistete Arbeit, während sie zugleich problematisiert und - soziologisch betrachtet – reflexionsbedürftig und entscheidungsabhängig werden. Der latente und sublimen normative Druck sozialer Konvention schwächt sich dann ab. Als noch schwieriger muss man alle Angebote und Leistungen der Familienförderung betrachten, die darauf zielen, Individualisierung, mithin Formen einer gesellschaftlich und kulturell erzwungenen „Selbstverwirklichung“ zu ermöglichen; es gehört zu den Eigenarten einer durchaus polemisch geführten, letztlich gegen Frauen gerichteten Debatte, dass soziale und kulturelle Individualisierungszwänge einseitig als Selbstverwirklichung behauptet werden<sup>28</sup>, während es sich um harte gesellschaftliche, ökonomisch induzierte Mechanismen handelt, durch welche Muster der Lebensführung eingeführt werden, welche noch vom biologischen Geschlecht absehen.

Ein *zweiter* Befund findet sich ebenfalls in einer Spannung, nämlich in dem Verhältnis zwischen sozialer und kultureller Einbettung von Familie und ihrer eigenlogischen Unabhängigkeit. Familien sind immer Familien ihrer Gesellschaft und ihrer Kultur, sie repräsentieren Lebensformen, wie sie historisch möglich sind, hängen noch in der Stärke ihrer funktionalen Mechanismen vom Stand des zivilisatorischen Prozesses ab. Dieser bestimmt Machtprozesse, regelt die Rolle der körperlichen Gewalt, legt normative Standards sowie das Set an Verhaltensweisen fest, die innerfamiliär zugänglich gemacht werden (können).

Gleich wie sie praktisch gestaltet werden, Familien wirken kaum als Ort sozialer und kultureller Veränderung. Sie befinden sich allerdings in einer Zwitterrolle<sup>29</sup>: Sie sind nämlich einerseits auf Stabilisierung zugunsten einer umfassenden Reproduktionsleistung ausgerichtet, die sich demographisch, kulturell und gesellschaftlich vollzieht. Familien agieren insofern notwendig konservativ und traditional. Andererseits aber

---

27 Hondrich 2007

28 z.B. Bolz 2006

29 Vgl. auch: Elias 1980

können sie diese Reproduktionsleistung nur vollbringen, wenn sie sich offen zeigen. Bei aller Schließung öffnet sich das Familiensystem immer nach außen und wird so zwar nicht strukturell, aber in den kommunizierten Themen und Inhalten wie in den praktizierten konkreten Verhaltensformen verändert: Die demographische Reproduktion gelingt nämlich nur, indem in den Familienverband Außenstehende aufgenommen werden (bzw. Familienmitglieder ihren eigenen Zusammenhang verlassen); das Inzesttabu als eine der stärksten, weitgehend universell anzutreffenden Normen regelt dies. Die kulturelle Reproduktion vollzieht sich, indem in das Familiensystem informative Elemente von außen hereingenommen, insbesondere der Nachwuchs im Blick auf Weltgeschehnisse informiert und unterrichtet wird. So kann sich Erziehung in der Familie nicht auf das Familienwissen und die Familiengeschichten allein verlassen, wie wichtig diese für die Beteiligten erscheinen mögen; sie sind nämlich kontingent, schließen ein und eröffnen nicht den Blick auf Außenverhältnisse. Allerdings vollzieht sich diese Öffnung nach außen vorsichtig, weil – wie Bolz hervorgehoben hat – starke Beziehungen und Bindungen Informationen weniger eindringen lassen als schwache Bindungen; moderne Gesellschaften versuchen demgegenüber durch starken Informationsaustausch effizient zu werden und favorisieren daher schwache Bindungen mit geringer Informationsabwehr.<sup>30</sup>

Selbst die soziale Reproduktion, also die Bestätigung des sozialen Status vollzieht sich als vergleichsweise harter sozialer Tatbestand und ist nur punktuell für Veränderung offen: In der Regel bleibt der soziale Status einer Familie über die Generationenfolge erhalten. Wenigstens aus soziologischer Sicht muss man daher gegenüber Versuchen Zweifel anmelden, durch Familienpolitik über die Bewahrung der Funktionalität von Familie hinaus gehende und gesellschaftspolitisch weiter reichende Ziele verfolgen zu wollen, welche sich etwa auf Gerechtigkeitsannahmen stützen. Die Elitenforschung belegt nachdrücklich, dass sich die sozial oberen Strata einer Gesellschaft nahezu ausnahmslos reproduzieren. Für die unteren Strata bestätigt sich dieser Befund nicht minder, wie sehr er sozialpolitisch oder (sozial-)pädagogisch skandalisiert werden mag. Zuletzt geschah dies in der Auseinandersetzung mit den Befunden der international vergleichenden school assessment Studien wie PISA. Diese selbst und erst recht die ihnen folgenden Forderungen, etwa die in Deutschland für die beobachteten Altersjahrgänge besonders starken sozialen Selektionsmechanismen des Schulsystems zu mindern, verschleiern allerdings, dass und wie die unterschiedlichen nationalen Bildungssysteme Ungleichheit dann doch regelmäßig, freilich an jeweils verschiedenen Punkten und Positionen reproduzieren. Letztlich bleiben die familiären Statusmerkmale erhalten, zuweilen allerdings erst – wie in Frankreich – im Übergang in den tertiären Bereich des Ausbildungssektors. Die Reproduktion der sozialen Schichtung durch die Familie wirkt sich dabei noch über Formen der Verweigerung und des Widerstands aus, wie die englischen Jugendstudien der 1970er Jahre nachgewiesen haben.

Kritisch scheint die Lage der sozialen Mittelschicht(en), sofern sie eine starke Position gewinnen konnten, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall war. Sie sind prinzipiell labil und fragil gelagert, haben ihre Position nicht selten durch sozialen Aufstieg, vor allem durch die Ausweitung staatlicher Tätigkeit und Funktionen gewonnen. Das Gefühl der Prekarisierung trifft für sie insofern mehr zu als für die Unterschichten, die sich immer schon in nahezu aussichtsloser Lage befanden und mit dieser Lage vertraut waren. Die Mittelschichten sind heute notorisch bedroht – dabei sind ihre familiären Zusammenhänge häufiger durch Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen ebenso geschwächt wie durch die eigenen Lebensstile: Wo ihre Lebenssituation mit Selbständigkeit einherging, sehen sie sich dem Strukturwandel allzumal der kleinen Betriebe und Unternehmen ausgesetzt; wo ihr Aufstieg durch Staatstätigkeit erreicht wurde, werden sie Opfer eines Rückgangs von Staatsaktivitäten und entsprechender Sicherheiten – Bahn, Post, die kommunalen Aktivitäten wurden privatisiert, Beamte zu Angestellten gemacht, welche eigentlich proletarisiert sind, selbst genuin staatliche Tätigkeiten wie die in der Arbeitsverwaltung sind in einer Weise „modernisiert“ worden, dass die Akteure unter einem Druck stehen, der von Fließbandarbeitern nicht hingenommen werden würde und für Supermarktkassiererinnen unter Gesichtspunkten des Arbeitsschutzes als nicht mehr hinnehmbar gelten. Zugleich hat der Staat eben diesen Mittelschichten Lasten auferlegt wie nie zuvor; weil ohnedies nur manche von ihnen über vermeintlich hohe Einkommen verfügten, wurden sie zur eigenen Altersvorsorge ebenso verpflichtet wie dazu, zusätzliche Lasten für den eigenen Nachwuchs zu übernehmen, wozu sie sogleich auch bereit waren, um den eigenen Status angesichts sozialer Effekte zu wahren, die schon vor mehreren Jahrzehnten mit der Fahrt in Aufzügen verglichen wurden.<sup>31</sup> Deutlich ist: sie versuchen durch intensive pädagogische Anstrengungen ein Abrutschen des eigenen Nachwuchses zu verhindern, gefährden aber damit das eigene Familienleben, weil dieses den pädagogischen Ansprüchen untergeordnet wird.

### **3.1.3 Logik der Sorge – Logik der Gemeinschaft**

Diese Entwicklung in Mittelschichtfamilien verweist auf einen für die Analyse und das Verständnis von Familie grundlegenden Sachverhalt: Familie folgt einer fundamental eigenen strukturellen Logik. Sie operiert nämlich in der „Logik der Sorge“. Sie stützt sich also auf basal altruistische, nicht auf unmittelbare Reziprozität ausgerichtete Lebenszusammenhänge und Handlungsformen. Die Beteiligten sind sich unmittelbar und persönlich verpflichtet, gebunden, wie sehr sie damit gesellschaftliche und kulturelle „Welten“ reproduzieren; sie handeln um des Anderen in seiner Personalität willen. Die Aufmerksamkeit gilt dabei dem Anderen, der in seiner Unterschiedlichkeit anerkannt und zugleich „einer von uns“ ist. (Darin gründen fatale Mechanismen der



innerfamiliären Koproduktion etwa von Suchtverhalten.) Die Logik der Sorge impliziert allerdings, dass die Beteiligten zwar in Anerkennungsverhältnissen zueinander stehen, als Personen begriffen werden, jedoch Souveränität im Familienleben nur bedingt beanspruchen können. Zwar wurde Vätern über lange Zeit eine leitende Rolle in patriarchalischer bis autoritärer Form zugesprochen und zugeordnet, welche nicht zuletzt bei der Ausbildung eines Über-ich im Erziehungsprozess eine zentrale Funktion hatte und hat; gleichwohl ist auch diese Rolle in sensible Balancen eingebunden, welche nicht beliebig verletzt werden durften und dürfen. Weitgehend ausgeschlossen sind innerfamiliäre Einstellungen und Handlungsmuster bloßen Konsums der Leistungen anderer Familienmitglieder; insofern aber fällt es schwer, der für die Thüringer Familienoffensive geltend gemachten Figur der Konsumentensouveränität zu folgen. Sie entspricht eigentlich gar nicht den Mustern, welche die familiäre Lebenspraxis regeln.

Die Logik der Sorge kann als grundlegend archaisch angesehen werden, zumal sie eng mit Verhaltensweisen verbunden ist, welche auf die Bestandssicherung einer Gruppe zielt. Vermutlich hat die Logik der Sorge eine neurophysiologische Grundlage (in den sogenannten „Spiegelneuronen“ und ist zugleich den evolutionsgeschichtlichen älteren Programmen menschlicher Selbststeuerung zuzuordnen.<sup>32</sup> Diese Logik der Sorge findet ihren Ausdruck in einem – ebenfalls primär neurophysiologisch gesteuerten (als Stichwort: Kindchenschematismus) – Mechanismus der Brutpflege und der Aufzucht des Nachwuchses, der regelmäßig mit pädagogischen Aktivitäten einhergeht: Erziehung der Kinder bedeutet<sup>33</sup> Versorgung mit Nahrung; dies wird zunehmend als Zuführung von Inhalten interpretiert, welche für die geistige, soziale und moralische Ausstattung des Nachwuchses als relevant angesehen werden. Eltern und Familien folgen diesem Grundmechanismus der Sorge mit einem Gestus, der als „good parenting“ beschrieben wird<sup>34</sup>: Grundsätzlich wollen und wünschen Eltern für ihre Kinder Gesundheit, ein gutes Aufwachsen sowie eine Erziehung, welche ihnen einen sicheren sozialen Status gewährt, endlich eine formale (Aus-)Bildung, die dem Nachwuchs Selbständigkeit ermöglicht.

Familien folgen einer Logik der Sorge, sie sind nicht an Gewinnen orientiert. Ihre Mitglieder agieren ohne weitere Bedingungen, mithin eben nicht tauschförmig miteinander und füreinander, sie sind affektiv und emotional gebunden, stehen in einer leiblich bestimmten Beziehung zueinander; sie agieren primär solidarisch, während der Eigennutz hinten ansteht, wiewohl er eine Rolle spielt. Die Versorgung im Krankheitsfall oder im Alter wird empirisch immer noch durch Familie geregelt und mag als ein archaisches Motiv nachhallen. Kurz: Familien sind nicht warenförmig organisiert.

32 Bauer 2006, 2008

33 Übrigens auch wortgeschichtlich, vgl. v. Pogrell 2000

34 Golombok 2000

Sie folgen der Logik der Gemeinschaft.<sup>35</sup> Demgegenüber steht eine gesellschaftliche Logik, in der das soziale Leben erheblich durch die Warenform und den Warentausch bestimmt wird, in der Individualisierung jenseits qualitativer Differenzen den Wert von Personen regelt, die für sich und ihren Lebenserhalt selbst sorgen müssen. Diese ökonomische Logik steht nicht nur in Widerspruch zur Logik der Selbstlosigkeit<sup>36</sup>, wie sie den familiären Lebensprozessen zugrunde liegt; diese Logiken sind vielmehr prinzipiell unvereinbar, wobei zugleich gilt, dass die Logik des Marktes, der Waren und der mit ihr verbundenen Individualisierung sowohl dominant sind wie in der Vergangenheit durch eine Politik unterstützt worden ist, welche strikt der Logik der verordneten und erzwungenen Selbstsorge gefolgt ist, bis hinein in Konzepte, wie sie mit der Formel vom „Fordern und Fördern“ Gemeingut geworden sind. Die Unvereinbarkeit kann schon daran erkannt werden, dass Fordern und Fördern auf die eigenen Ressourcen und die eigene Verantwortung der Akteure abhebt, obwohl doch unklar bleiben muss, worin die Ressourcen von Familien je konkret bestehen oder ob Familien anderes abverlangt werden kann als die Leistung, das Aufwachsen der Kinder zu sichern; so ist entscheidend, dass die sozialpolitischen Maßnahmen sicher stellen, dass Familien als Familien selbst über die Form ihrer Lebensführung entscheiden können – im Ergebnis lässt sich darüber dann nur empirisch befinden.

Es gibt allerdings wenig Zweifel daran, dass die modernen Gesellschaften der Gegenwart wiederum strukturell diese Logik der Sorge nicht zulassen bzw. die Möglichkeit einschränken, sie zu praktizieren. Die soziale, vor allem ökonomisch bedingte Logik des Marktes belohnt individualistisches Verhalten, verlangt geradezu unabweisbar von den einzelnen Akteuren und Subjekten, dass sie ausschließlich ihren eigenen Lebensunterhalt durch Erwerb von materiellen Gütern oder Zertifikaten sichern. Eine unentgeltliche Arbeit für andere ist in diesem Modell nicht vorgesehen und wird in der Tat auch nur als Verlust bilanziert; in der Logik der Marktökonomie kann man diesen Verlust freiwillig auf sich nehmen, verzichtet dafür weitgehend auf Status und zuweilen auf existenzielle Sicherheit. Eine weitere (Zer-)Störung der Logik der Sorge geht offensichtlich mit der Durchsetzung moderner Massenmedien einher<sup>37</sup>, welche nicht zuletzt die Aufmerksamkeit an sich binden, die Sorge um den anderen in ihren umfassenden, freilich auch kontrollierenden Dimensionen hingegen unterbinden wollen. Das erstaunliche Phänomen besteht dabei darin, dass die Akteure selbst an die gegenständliche Sachwelt des Konsums gebunden werden, zunehmend an einer auf vorübergehende und sich übersteigende Events gerichteten Gesellschaft ausgesetzt sind. Solche Events haben keinen Bestand, sondern folgen einer Dramatisierung und

35 Dazu Opielka 2006 im Anschluss an Parsons

36 Selbstlosigkeit bzw. Altruismus darf nicht als Verzicht auf Eigeninteressen missverstanden werden, sondern ist selbst Rational und Normativ für gemeinschaftliche Handlungskontexte, insbesondere für Familie.

37 Stiegler 2008

der Inszenierung von Aufmerksamkeit. Erstaunlich ist dies, weil die Akteure eben darin jedoch die Chance auf Selbständigkeit (und Souveränität) verlieren.<sup>38</sup> Verstärkend kommt hinzu: was nicht als materieller und konsumtiv relevanter Wert dargestellt werden kann, verliert an Bedeutung. So wird die Logik der Sorge geschwächt, weil transzendente Muster, Religion, selbst säkulare Orientierungen bzw. Ideologien aufgelöst gesehen werden. Religionen wie Ideologien flankieren die Logik der Sorge, geben dieser einen mundanen und diesseitigen Sinn, indem sie diese transzendental bzw. in einem höherwertigen Gemeinsamen verankert sehen wollen.

Die Autonomie der Lebensführung, die ganz besondere Eigenart einer jeden Familie schlägt sich – das ist die Ambivalenz von Gemeinschaft – in doppelter Exklusivität nieder: Familien definieren sich, indem sie Nicht-Mitglieder ausschließen und sich beharrlich dagegen wehren, dass andere in sie eindringen – es sei denn, diese werden mehr oder weniger rituell aufgenommen und integriert. Sozialpolitik wie übrigens auch Soziale Arbeit gelten daher, selbst (oder gerade wenn sie familienorientiert sind) als Eindringlinge. Freilich können Familien faktisch besser gelebt werden, wenn es in ihrem Kreis Personen gibt, die in fernerer Verwandtschaftsbeziehungen stehen oder gar nicht verwandt sind, gleichwohl als zur Familie gehörend anerkannt sind; die – für viele ein Schrecken – gute Nachbarin hat eine protektive Funktion, wenn es um Kindesmisshandlung oder –missbrauch geht. Insbesondere Kinder haben dabei einen ungewöhnlich weiten Begriff von Familie, zu dem solche Nachbarinnen oder Freunde der Eltern gehören. Insofern kann eine Aufgabe von Sozialpolitik darin bestehen, Netzwerke zu ermöglichen, welche solches tangentialen Zusammenarbeiten von Familien oder von „nahen Fremden“ und Familien ermöglichen. Als beispielgebend dürfen hier die Mütter- und Familienzentren gelten. Die andere Seite der Exklusivität besteht also darin, dass Familien Mitglieder aufnehmen, wenn diese bereit sind, im Spiel der Familie mitzuwirken. Exklusivität bedeutet also, dass die Beteiligten sich als ausgezeichnet erleben, eben dieser Familie anzugehören. Exklusiv einem sozialen Verband anzugehören, verlangt die gemeinsamen Geheimnisse zu teilen, es bedeutet vor allem, dass man sich gegenseitig unbedingt vertraut. Vertrauen ist also die Basis familialer Lebenspraxis. Es gründet nicht auf biologischer Abstammung, muss aber unbedingt bestehen und darf nicht missbraucht werden. Darin liegt für jegliche familiäre Unterstützung eine Ambivalenz. Familien müssen genau prüfen, wie weit man sie sich in das Vertrauen einbeziehen lassen. Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass es fachlich sogar besser sein kann, Distanz zu bewahren und einen Kurs einzuschlagen, bei dem beispielsweise Soziale Arbeit klare Hinweise auf sinnvolle Lebensführung gibt, diese sogar prüft, ansonsten aber nicht involviert wird.

Wurden bislang Familien in ihrem Außenverhältnis bestimmt, so muss die Aufmerksamkeit ihrer inneren Konstruktion gelten, mit der die Logik der Sorge im praktischen Lebenszusammenhang verwirklicht wird: Levi-Strauss folgend lässt sich Familie strukturell und funktional als der Zusammenhang von Paarbeziehung und Filiationsbeziehung bestimmen, mithin als ein Verhältnis von Eltern und Nachkommenschaft bzw. noch allgemeiner von älterer und jüngerer Generation in Generationenfolge fassen. Das Ausgangsdatum eines zureichenden Verständnisses von Familie bildet – genauer betrachtet – die Verschränkung von zwei Dyaden, nämlich der von Paarbeziehung und Filiationsbeziehung, als der im Generationenabstand stehenden Eltern-Kind-Beziehung. Diese generationelle Ordnung muss nicht notwendig in blutverwandtschaftlicher Abhängigkeit zueinander gründen. Ihre Funktionen erfüllt sie als struktureller Zusammenhang, wobei eine durch Zeugung begründete Filiationsbeziehung eine offensichtlich höhere Verbindlichkeit hat, welche jedoch etwa durch professionelle Einstellungen und Haltungen kompensiert werden kann – allerdings um den Preis, dass das (weiter unten erläuterte) Merkmal von Informalität geschwächt wird. Die Paarbeziehung wird in der Regel durch Mann und Frau hergestellt, doch ist vor allem entscheidend, dass zwei erwachsene Menschen die Rollen des Väterlichen und des Mütterlichen wahrnehmen. Mit Ausnahme einer Homosexuellen-Beziehung und der Pflegeelternschaft, also der bloß psychologischen Elternschaft entsteht aus dem Zusammenhang von biologischen und sozialen Funktionen der Erfahrungsbefund einer Nicht-Austauschbarkeit der beteiligten Personen, der ebenfalls einen Regelfall in der Filiationsbeziehung darstellt. Eine wichtige zusätzliche Dimension von Familien stellt noch die Gleichaltrigengruppe in der jüngeren Generation dar. Sie hat zwar eine geringere Bedeutung für die Entwicklung von Autonomie, doch stellt sie den Kernzusammenhang dar, in welchem Kooperationsformen entdeckt werden; zudem hat die Geschwisterbeziehung empirisch eine wichtige Funktion bei der Vertiefung der eigenen Identität.

Die beiden dyadischen Beziehungen, Paarbeziehung und Filiationsbeziehung, das Kreuz der Familie, sind gewissermaßen locker gekoppelt. Denn die Paarbeziehung ist erotisch bestimmt, Eltern müssen zusammen halten. Eltern vermeiden die Auskunft darüber, dass ihre Kinder mehr oder weniger lustvoll entstanden sind – und umgekehrt wollen Jugendliche das nicht so recht wissen. Eigentlich ist das Kind von der Paarbeziehung ausgeschlossen. Andererseits aber sind Eltern und Kinder unbedingt aneinander gebunden. Diese enge Beziehung ist geradezu konstitutiv für das gute Aufwachsen von jungen Menschen, sie wird in der Bindungsforschung (siehe unten) als wesentlich für die Entstehung von Selbstbewusstsein, Identität und Handlungskompetenz ausgewiesen, denn nur das sicher gebundene Kind ist in der Lage, seine Umwelt gut zu erforschen. Kinder sind deshalb gegenüber ihren Eltern unbedingt loyal, weil sie nicht nur objektiv von diesen abhängen, sondern auch subjektiv sie als

die primären Bezugsfiguren kennen gelernt haben. Verhaltenstheoretisch wurden sie auf diese geprägt. Das Problem besteht darin, dass sie empirisch sich gleichwohl auf Personen beziehen müssen, je stärker sich ihre geschlechtliche Identität entwickelt – die psychoanalytische Forschung und Theorie hat diesen Zug der ödipalen Phase erkannt. Ob sich ein Kind nun am gleichgeschlechtlichen oder gegengeschlechtlichen Elternteil orientiert, tut wenig zur Sache, es steht vor dem Dilemma, sich mit einer Person identifizieren zu müssen, ohne die andere kränken zu dürfen und zu können, weil es an beide Elternteile ödipal gebunden ist. Letztlich kann das Kind dem nur entgehen, indem es eine starke eigene Position entwickelt, mit der es sich gegen die Eltern als Gesamtheit auflehnt – weil es sie durchaus liebt. Ein langer Kampf beginnt, der wahrscheinlich nie entschieden wird – sein psychodynamischer Sinn besteht allein darin, dass das Kind sich von den Eltern löst, autonom wird, um ihnen dann als Erwachsener gegenüber treten zu können. Dies lässt nun die alles entscheidenden Kern familialer Sozialisation und Erziehung erkennen: Die Struktur der Familie erlaubt (mehr noch: erzwingt geradezu) die Entwicklung von Identität und Autonomie. Keiner anderen Institution mit sozialisatorischen Wirkungen gelingt es in diesem Maße, Selbständigkeit zu ermöglichen, ohne jedoch Vereinsamung und Isolation zu erzeugen. Letztlich kann nur innerhalb der Familienpraxis ein junger Mensch sich selbst und die Verfügung über sich in diesem Maße gewinnen.

Diese im strengen Sinne des Wortes Kernfamilie ist in einen größeren Zusammenhang verwandtschaftlicher Beziehungen eingebettet. Dies gilt linear – vertikal – in der unmittelbaren Generationenfolge, welche sich heute aufgrund verlängerter Lebensdauer auf bis zu gleichzeitig fünf lebenden Generationen ausweiten kann<sup>39</sup> – wie horizontal, nämlich in erweiterten Geschwisterbeziehungen, welche heute eher schmaler werden. Eine zentrale Problematik besteht darin, dass die Filiationsbeziehung zudem für die Eltern selbst gilt, woraus lineare Abhängigkeiten und Verpflichtungen entstehen. Für die Realität moderner Gegenwartsfamilien sind diese von mittlerweile lebenspraktisch ausschlaggebender Bedeutung, so dass insbesondere ein familienpolitischer Blick sich auf den Zusammenhang von (wenigstens) drei Generationen richten muss: Einerseits zeigt sich, dass die Existenz der Kernfamilie sowohl von materiellen Transferleistungen seitens der Großelterngeneration wie von persönlich erbrachten Unterstützungs- und Betreuungsaktivitäten abhängt. Andererseits erbringen die Angehörigen der Kernfamilien erhebliche Versorgungs- und Pflegeleistungen gegenüber der Großelterngeneration; trotz Einrichtung der Pflegeversicherung geht man immer noch davon aus, dass rund neunzig Prozent der Versorgungsleistungen innerfamiliär, vornehmlich (aber nicht ausschließlich) durch Frauen erbracht werden, wobei begleitende Tätigkeiten (wie beispielsweise Fahrten zu Ärzten etc.) in der Regel gar nicht bilanziert werden. Zeitbudgetstudien zeigen, dass die Kernfamilien in eine

zum Teil unhaltbare Sandwichsituation geraten, bei der gleichzeitig (schulpflichtige) Kinder und (bettlägerige) ältere Verwandte versorgt werden.

### **3.1.4 Intimität und Plastizität von Familie**

Die doppelte Dyade der Kernfamilie bildet eine Art Rückgrat der familiären Lebenspraxis. Diese Lebenspraxis muss objektiven Anforderungen genügen und genügt diesen. Solche objektiven Anforderungen gründen darin, dass Familien biologische und soziale Funktionen ineinander schließen, so dass die Personen in ihrer Zugehörigkeit und Besonderheit als nicht-austauschbar bestimmt sind. Übrigens beschränkt sich die Verbindung von biologischer und sozialer Dimension keineswegs auf die biologische Abstammung, wenngleich diese für die Beteiligten von solcher hoher Bedeutung ist, dass selbst erfolgreich adoptierte Kinder wie solche, die gerne bei Pflegeeltern aufgewachsen sind, doch Auskunft über ihre „wirklichen“ Eltern haben wollen; offensichtlich wirkt sich hier ein biologisch gefestigter Atavismus aus, der kaum zu überwinden ist.

Im Grundsatz entsteht die familiäre Gebundenheit jedoch immer in einer lange gemeinsam geteilten Lebensgeschichte, in der sich biologisch bedingte Entwicklungen und körperliche Veränderungen auswirken. Zudem ist die Partnerbeziehung in der Regel initial durch Erotik und die Ausübung der Sexualität geprägt, die Filiationsbeziehung entsteht zwar in diesem Zusammenhang, doch darf (und muss) üblicherweise nur sublimierte Erotik in ihr eine Rolle spielen. Gleichwohl darf – im Verhältnis der Kinder zu ihren Eltern – die Bedeutung der Sexualität nicht unterschätzt werden. Die Ausbildung der eigenen sexuellen Identität vollzieht sich nämlich in einem hohen Maße in der selbst sexuell bestimmten Auseinandersetzung mit dem (gegen-)geschlechtlichen Elternteil. Zu den objektiven Anforderungen gehört die Nichthintergebarkeit des Generationenabstands, die sich in mehreren Asymmetrien niederschlägt: So ist die Eltern-Kind-Beziehung durchaus ungleich, weil die Kinder existenziell von den Eltern abhängig sind; objektiv besteht also der Zwang, den Nachwuchs physisch und psychisch zu versorgen. Aber diese Asymmetrie kann sich umkehren, so dass das ebenfalls objektiv gegebene gemeinsame Altern zu paradoxen Konstellationen führt, etwa wenn die „Kinder“ selbst schon lange erwachsen sind und nun ihre Eltern zu versorgen haben, welche hochaltrig und möglicherweise dement geworden, ein Verhalten zeigen, dass dem von Kleinkindern gleicht. Asymmetrien bestehen auch gegenüber den Erfahrungen in der Umwelt von Familien: Die ältere Generation hat in der Regel eine längere Erfahrung mit den Gegebenheiten einer Gesellschaft und einer Kultur; dies kommt ihr aber nur zugute, wenn diese Gegebenheiten stabil, die Gesellschaft und ihre Kultur selbst traditional und „kalt“ sind. In dynamischen, „heißen“ Kulturen haben die Angehörigen der jungen Generation einen deutlichen Vorteil

gegenüber der älteren. Die kulturell induzierte Asymmetrie stellt sich umgekehrt dar. Dennoch darf man die Objektivität der Strukturen und Anforderungen der familiären Lebenspraxis nicht ohne den stets gleichzeitig gegebenen Tatbestand sehen, dass Familie immer auch als subjektiver Erfahrungs- und Erlebniszusammenhang kommuniziert wird (und so erst Realität für die Beteiligten gewinnt). In ihren Strukturen besteht Familie an sich, erst in der Wahrnehmung wird sie ein Für-sich für die Familienmitglieder. Familie ist daher, was die Beteiligten als „ihre“ Familie ansehen, affektiv fühlen und lebenspraktisch so realisieren, dass sie sich subjektiv gebunden fühlen; dabei spielen gemeinsam geteilte und tradierte Geschichten eine wichtige Rolle, die ihrerseits Blutsverwandtschaften übersteigen können. Man kann niemanden dazu zwingen, sich als Familie zu verstehen – wobei davon unbenommen bleibt, dass Unterhaltszahlungen zu erbringen sind. Lebenspraktisch und empirisch haben diese nichts mit Familie zu tun.

Familien bestehen als sehr allgemeine und abstrakte strukturelle Zusammenhänge. Dennoch oder gerade deshalb zeichnet sie aus, dass sie in einem ungewöhnlichem Maße flexibel sind; sie können auf veränderte Anforderungen sowohl von außen wie vor allem – und regelmäßig – von inneren reagieren, ohne jedoch den Zusammenhang und Zusammenhalt als Familie aufzugeben. Familien bestehen beharrlich, obwohl sie sich in der Ontogenese der Beteiligten verändern. Familien überleben den Verlust oder den Austausch von Mitgliedern, sie wachsen mit den sich veränderten Aufgaben im biographischen Verlauf; modern gesprochen: Familien sind lernende Systeme, vermutlich sogar die einzigen Systeme, für die das zutrifft. Eine Konstanz familialer Verhaltensmuster besteht sogar über Generationen hinweg; Familienmitglieder wiederholen die Handlungsmuster, welche ihre Form der Lebenspraxis und den eigenartigen Familienstil ausmachen. Man kann also nicht ausschließen, dass die Veränderungsfähigkeit von Familien sich allein auf die biographische Entwicklung ihrer Mitglieder beschränkt. Solche Flexibilität führt dazu, dass Familien Zeit brauchen, genauer: eine Eigenzeit haben, die man nicht vernachlässigen kann und darf. Bei aller Flexibilität zeichnet Familien mithin eine zeitliche Unbegrenztheit der Beziehungen aus, die eine objektive Solidarität auf gemeinsam gegangenen Lebenswegen schafft, welche weitgehend unkündbar ist. Familien zeichnen sich daher durch eine intensive, belastbare emotional affektive Solidarität aus, welcher als Bindung eine herausragende Bedeutung für das Aufwachsen der Kinder zukommt.

Diese Plastizität von Familie ist in vieler Hinsicht phänomenal und wird zuweilen als ihre spezifische Leistungsfähigkeit hervorgehoben. Gleichwohl: eben weil sie intern hoch wandlungsfähig ist und sogar eine hohe Veränderungsdynamik sowohl der Einzelnen wie auch der Beziehungen zwischen diesen zulässt und ermöglicht, ist sie offensichtlich auf ein doch erhebliches Maß an äußerer Stabilität angewiesen;

insbesondere benötigen Familien Zeithorizonte, die sie selbst bestimmen können. Deshalb werden Familien durch den modernen flexiblen Kapitalismus bedroht: Sie können zwar objektiv katastrophale Zustände überstehen, wenn die subjektiven Deutungsmuster Bestand halten, sie werden aber doch von einer Gesellschaft zerstört, die flüchtig und flüssig geworden<sup>40</sup> und zur „run away society“ geworden ist.<sup>41</sup> Wenn zeitliche Stabilitäten aufbrechen, Gesellschaften und ihre Kulturen ins Rutschen geraten<sup>42</sup>, brechen Familien entweder objektiv weg oder werden subjektiv nicht mehr gegründet.

Dass Familien stabil und zugleich wandlungsfähig wie flexibel sind, unterscheidet sie von allen anderen, künstlich geschaffenen sozialen Institutionen. Künstlich geschaffene Institutionen und Organisationen sind in der Regel eher statisch und stabil. Heime zerbrechen, wenn eine lange währende harmonische Situation mit der Pubertät und erst recht mit der wachsenden Verselbständigung umkippt. Familien halten dies aus, obwohl die Beteiligten gelegentlich den Eindruck haben, in den Wahnsinn getrieben zu werden. Das gilt übrigens nicht nur für die Eltern. Die Heranwachsenden verzweifeln gelegentlich daran, dass die „Alten“ manches überhaupt nicht kapieren. Familien halten es sogar aus, wenn die Richtung der Zuwendung und Sorge sich im Laufe der Jahre nahezu vollständig ändert; sind anfangs die Kinder Adressaten der Aufmerksamkeit, müssen sie später ihre Eltern versorgen. Die Beteiligten erleben also – übrigens im Guten wie im Schlechten – eine zeitliche Unbegrenztheit ihres Miteinanders, ihrer Lebenswege. Man entkommt weder seinen Kindern, noch können sich diese jemals ganz von ihren Eltern lösen, im Gegenteil: wenn Eltern früh verloren wurden, werden Kinder regelmäßig versuchen, die Eltern wieder zu finden. Die unbedingte Solidarität der Beteiligten hält ein Leben lang an, es gibt für sie keinerlei künstlichen Ersatz. Zu dieser unbedingten Solidarität gehört nun, dass sich noch die ebenfalls unbestreitbaren Machtverhältnisse in Familien geradezu umkehren können.

Fatalerweise will Politik sich sowohl diese Flexibilität wie die auf Solidarität gestützte Stabilität von Familien zu Nutze machen; sie verlangt pädagogische Leistungen, fordert Pflegeleistungen, wünscht endlich, dass jedes Mitglied doch für sich selbst sorgt. Letztlich steuert die Sozialpolitik darauf zu, Familien völlig für staatliche und gesellschaftliche Zwecke zu instrumentalisieren. Dabei käme es allein darauf an, Rahmungen zu bieten, damit die lebendige Familienpraxis von den Beteiligten verwirklicht werden kann.

---

40 Bauman 2000

41 Giddens 2000

42 Rosa 2006



Die Logik der Sorge lässt sich im familiären Spannungsfeld von Konstanz und Veränderung verwirklichen, weil Familien eine spezifische Intimität auszeichnet. Sie hat zunächst damit zu tun, dass nur in Familien eine Form unmittelbarer körperlich-leiblicher Nähe ertragen wird, die ansonsten in keiner anderen Lebensform praktiziert werden kann. Diese körperlich-leibliche Nähe, die gleichsam gespürte Vermittlung von Physis und Psyche lässt den unmittelbaren Ausdruck von Sorge überhaupt erst zu und stellt eine ungewöhnliche Nähe her; es ist wohl kein Zufall, dass an Demenz Erkrankte eben diese Nähe, die körperliche Berührung und Pflege nicht zulassen, weil sie eine seelische Beziehung herstellt, die sie aufgrund des Verlusts ihrer geistigen Fähigkeiten selbst nicht mehr halten können; lieber wollen sie den eigenen Körper zu einem Objekt degradiert sehen, um nicht die Zuwendung unter Subjekten ertragen zu müssen, die ihnen aus der Familie vertraut war, aber nun nicht mehr ertragen werden kann, weil die emotionalen und affektiven Dimensionen des Familienlebens schwinden.

Diese spezifische Intimität stellt zugleich einen Hort von Grausamkeit dar, der in Familien auch erlebt wird. Gleichwohl zeichnet sich doch erneut das Problem einer sozialpolitischen und sozialarbeiterischen Zuwendung ab, die nur als Eindringling erlebt wird – selbst von jenen, die zwischenmenschlicher Brutalität in der Familie ausgesetzt wurden. Allgemeiner: Familien erhalten und steuern sich durch Abgrenzung gegenüber der Außenwelt. Die Abgrenzung des Familienterrains gehört wohl zu den sensibelsten Elementen familiärer Praxis. Über das Gelingen von Familie als autonomer Lebenspraxis und als Erziehungsprozess entscheidet, ob es Familien schaffen, für sich selbst einen Raum abzugrenzen – und sei dieser nur symbolisch gegeben. Eine Ahnung dieser Aufgabe deutet sich alltäglich an, wenn es darum geht, den Einfluss der Großeltern zu regulieren. Dann wird das Problem sichtbar an Berufsgruppen, die in der Öffentlichkeit stehen: Gefährdet sind Menschen, die zwischen ihrer Berufstätigkeit und dem privatem Leben keine Grenzen ziehen können. Inhaber von Gaststätten etwa, die den ganzen Tag geöffnet haben, daher im öffentlichen Raum einen Tisch reservieren müssen, der ihrer Familie vorbehalten ist. Aber auch soziale und pädagogische Berufe sind zunehmend mehr von dieser Entgrenzung betroffen, die selbst als ein Merkmal moderner Gesellschaften diskutiert wird. Wenn Entwicklungsprozesse von Kindern in Familien misslingen, dann haben Familien häufig die notwendigen Grenzen nicht ziehen können, sodass der Ort der Familie nicht identifiziert wurde – Kinder sind dann in ihrer Identitätsentwicklung massiv belastet oder gestört. Die Frage nach den räumlichen Grenzen hat daher eine wichtige diagnostische Bedeutung, um Hilfen für Familien und für familiäre Erziehung besser bestimmen zu können.

Der Zusammenhang zwischen einem Ort und einer stabilen sozialen Struktur muss für eine Familie kontinuierlich gestaltet werden können, wie groß oder klein der Raum im Einzelfall gegeben sein mag. Familien können in den kleinsten Hütten überleben, sofern sie dabei das Innen und Außen selbst bestimmen. Dennoch muss man sehr vorsichtig sein, wenn man die Räume beliebig verändert; Familien sind in der Regel kein Container, den man hin und herschieben kann. Denn Entwicklungsprozesse benötigen eine hohe Stabilität in den räumlichen Koordinaten, vor allem in jenen, welche das angesprochene Innen und Außen bestimmen. Silbereisen und andere haben sehr überzeugend nachgewiesen, dass etwa hohe Familienmobilität ganz erhebliche Probleme bei jungen Menschen erzeugen; wer einmal mit Lehrern an einem Bundeswehrstandort gesprochen hat, kann sich dann ein Erfahrungsbild der Konsequenzen solcher Mobilität verschaffen.

### 3.1.5 Grenzen und Werte der Familie

Familien regeln sich über Raumgrenzen. Das führt zu den entscheidenden pädagogisch pragmatischen Dimensionen hin, welche in der familiären Lebenspraxis anzutreffen sind: Diese Abgrenzung verschafft Kindern zum einen Schutz – der ambivalent sein kann, weil sie nämlich den internen Gewaltmechanismen von Familie ausgeliefert sein können. Zum anderen gewährt Abgrenzung den Rahmen, in welchem die im Aufwachsen stets auftretende Devianz und Delinquenz aufgefangen werden können. Sie bleiben nicht unsanktioniert, aber zugleich werden sie – da sie notwendig für das Aufwachsen sind – nicht zu einer Falle für das Aufwachsen. Eine dritte, heute entscheidende Funktion der Abgrenzung liegt darin, dass Familien normalerweise eine Art Filterfunktion gegenüber äußeren Einflüssen wahrnehmen. Sie wirken als Zensor und Vermittler von Gesellschaft und Kultur. Eltern blenden systematisch und im Blick auf die Entwicklung ihrer Kinder Informationen, Erwartungen wie Ansprüche aus, selektieren diese oder setzen bewusst Akzente. Familien stellen also – auch in ihren Geschichten – Sozial- und Kulturwelten dar; sie finden diese außerhalb von sich vor, wählen aus und transformieren sie in ihre Binnenstruktur. Genau darin erzeugen sie Relevanzstrukturen mit Effekten im moralischen Bewusstsein. Denn sie lassen ein Bewusstsein von Werten entstehen, indem sie sich mit ihren Kinder darüber auseinandersetzen, was in der Welt wichtig oder unwichtig ist. Entscheidend ist, dass überhaupt eine Vorstellung davon entsteht, dass man Werte haben und diese beachten kann.

An diesen Grenzen erscheint die pädagogisch tragende Leistung von Familie heute besonders gefährdet. Familien geraten hier unter Druck und werden geradezu systematisch zerstört. Um dies an einem Beispiel zu illustrieren. Die Telekom wirbt mit dem Werbeslogan „Grenzenlos zuhause“ für eine Erweiterung der Medienangebote

in den Familien; sie setzt bewusst auf Kinder als Mediatoren zwischen Außenwelt und Binnenfamilie. Der Vorgang verschärft das schon länger bestehende Problem, dass die modernen Unterhaltungsmedien Kommunikations- und Interaktionsprozesse fokussieren; man richtet sich auf den Bildschirm aus, redet und handelt miteinander, ohne den Blick vom Fernsehgerät abzuwenden; der andere wird geradezu zum Störfaktor. Der Werbespruch „grenzenlos zuhause“ treibt das auf die Spitze – und hat geradezu symptomatische Bedeutung. Er belegt nämlich, wie sich die modernen Gesellschaften entstrukturieren, Grenzen, Rahmungen aufgeben. *Grenzenlos zuhause* bedeutet, dass gerade Familien offen, porös werden, sie die Grenzen verlieren, die sie selbst für ihren Erhalt benötigen, auf die vor allem aber Kinder und Jugendliche für ihr Aufwachsen und ihren Autonomiegewinn angewiesen sind. Über die Medien dringen moderne Gesellschaften unkontrolliert in Familien ein, lösen diese von innen auf und versuchen die Einzelnen auf sich zu stellen, gleich wie alt sie sind. Sie sollen sozusagen unmittelbar an Gesellschaft, genauer: unmittelbar an den Konsum angekoppelt werden. Kinder werden damit an Gesellschaft angeschlossen, insofern völlig als Konsumenten vergesellschaftet – völlige Vergesellschaftung aber bedeutet, dass sie kaum mehr die Möglichkeit haben, eine eigenständige Persönlichkeit mit Widerstandspotenzial zu entwickeln. Sie werden sozusagen frei verfügbar für die heteronomen Anforderungen einer Gesellschaft – oder anders gesagt: weil gesellschaftlich mögliche Handlungsmuster gleichsam direkt, ohne familiäres Filter ihnen zugänglich werden, können sie diese auch leichter aneignen. Es könnte sein, dass genau darin der Mechanismus liegt, der zu einer Verstärkung gewaltförmigen Handelns führt.

Familien müssen also eine Art informelle Selbstbestimmung behalten können. Nur so gelingt es ihnen, zwei wichtige Grundmerkmale zu bewahren, nämlich die schon genannten Filterfunktion, dann aber das pädagogisch zentrale Moment der binnenfamiliären Diffusität. Die vor allem für den Erwerb von Lebenskompetenzen entscheidenden Lernprozesse finden nämlich in den Familien statt, weil diese eben gerade keine formalisierten Lernmilieus darstellen und entsprechende Inhalte anbieten wie methodisch ausgestalten. Ganz im Gegenteil: Weil Familienmitglieder unbedingt miteinander handeln, gemeinsam ihre Aufgaben bewältigen, agieren sie nicht nur ohne reziprok ausgeglichene Beziehungen, sondern müssen unterschiedlichste Handlungen ausführen; es gibt also keine definierten Funktionen und Rollen – nur ironisch werden solche genannt, wenn man auf die besonderen Qualitäten einzelner Mitglieder abheben wollen. Aber in der Familie muss auch der hochdotierte Unternehmensvorstand den Tisch abräumen und das Geschirr spülen, muss der Universitätsprofessor den Abfall hinaustragen; alle müssen das Kleinkind wickeln können, obwohl manche subtile Strategien anwenden, um sich diesen Aufgaben zu entziehen und vermeintlich klare Rollenmuster zu fixieren. Das bedeutet nun nicht nur, dass der praktische Vollzug des Alltags in seiner Offenheit und Diffusität zum Lernmilieu und

zum Medium wird.<sup>43</sup> Vielmehr stellt eben dieser diffuse Alltag die Heranwachsenden vor die Aufgabe, Regeln und Handlungsmuster selbst in der lebendigen Familienpraxis zu entdecken, aus dieser heraus zu destillieren, sich anzueignen und produktiv weiter zu entwickeln. Kein anderes pädagogisches Milieu, keine Erziehungsinstitution zeigt in solcher Weise eine umfassende und als komplex zu erfahrende soziale wie kulturelle Wirklichkeit, kein anderes pädagogisches Setting erzwingt mit diesem Nachdruck, dass sich junge Menschen in ihrer Subjektivität selbst konstruieren.

Familien sind also Lehr- und Lernmilieus, wobei neben der Wirkung der familiären Praxis als Erziehungsmilieu zwei Formen des Lehrens und Lernens begegnen, nämlich ein informeller, beiläufiger Unterricht und ein ganz bewusstes Zeigen. Beide Lehr- und Lernformen haben fundamentale Bedeutung für das Aufwachsen von Kindern, vor allem für ihren Autonomiegewinn. Sie wirken in einem ganz strengen Sinne des Ausdrucks bildend, weil sich nämlich in diesem Lehren und Lernen die zentralen, grundlegenden Muster kultureller Erfahrung und kulturellen Handelns so in die *Seele* der Kinder einbauen, dass diese über sie verfügen können. Kinder und Jugendliche gewinnen damit die Reflexions- und Handlungsfähigkeit, als Ich in der sozialen und kulturellen Welt zu agieren. Sie erwerben in der Familie die Grammatik des sozialen und kulturellen Lebens, zunächst, weil sie einen Mikrokosmos des Sozialen beobachten und in diesem erfolgreich agieren können, dann aber weil die Familien ihnen in der schon angesprochenen gefilterten Form die Welt zugänglich machen. Familien stellen also das Milieu für ein kulturelles Eintauchen dar, mehr als das: sie stellen zugleich Ausschnitte der Welt vor Augen, die dann wiederum entscheidend für Welt-offenheit und Weltwissen werden.

Aber diese Funktion und Leistung der Familie ist heute doppelt gefährdet: Zum einen verzichten viele Eltern auf das absichtsvolle Zeigen; das kommt schleichend, beispielsweise weil Maschinen die hauswirtschaftliche Tätigkeit abnehmen und man insofern nicht mehr in der Bewältigung des Alltags involviert ist. Solche Alltagsfähigkeiten sind jedoch konstitutiv für die Lebensbewältigung. Zunehmend entsteht in den öffentlichen Debatten der Druck, Kindern doch Bestimmtes beizubringen, das ihrer Ausbildung, ihrer Qualifikation förderlich sei. Eltern werden in ein Curriculum eingespannt, das durch sogenannte Bildungsexperten formuliert wird. Da sollen Familien Fremdsprachen zugänglich machen, für formale Bildung sorgen, auf die dann eine Schule setzen kann, welche sich ihrerseits den wirtschaftlichen Interessen der Gesellschaft verpflichtet hat. Kinder, so hat ein solcher Experte gesagt, sollen nicht mehr spielen, sondern angeleitet lernen – und die ersten, die solche Anleitung zu geben haben, seien die Eltern. Doch das zerstört die Aura, an welche das Lernen in der Familie gebunden ist. Eine Aura, die sehr viel mit dem Wissen um die Bewältigung

des Alltags zu tun hat – genau darin liegt aber die besondere Lehrleistung der Familie. Sozialpolitik muss dafür Sorge tragen, diese Bildung im Grundlegenden nicht zu zerstören, indem Familien mehr und weniger curricular normierte Techniken abverlangt werden.

### 3.1.6 Politik für Familien

In all dem wird deutlich, warum zunächst davon gesprochen wurde, dass Familienpolitik in einem strengen Sinn des Wortes kaum möglich ist. Familien sind nicht nur hoch sensible Geflechte von Beziehungen, Interaktionen und Kommunikationsprozessen; vielmehr hängen sie (eben deshalb) in ihrer Existenz, allzumal als autonomer Lebenspraxis von einer Vielzahl von Faktoren ab, die häufig gar nicht unmittelbar mit Familien, schon gar nicht mit den Kernfamilien in Verbindung gebracht werden; das Dilemma besteht darin, dass nahezu alle gesellschaftspolitischen und insbesondere sozialpolitischen Entscheidungen sich auf Familien auswirken und von diesen in häufig mühsamen Prozessen neu bewältigt werden müssen. Einiges weist darauf hin, dass Familien zuletzt in einem solchen Übermaße belastet wurden, dass dann doch die Bereitschaft zur Familiengründung zurückgegangen ist; der Darmstädter Familienrichter Borchert spricht sogar davon, dass Familien systematisch ins Elend geknüpelt werden. Um nur einige Beispiele zu nennen, die üblicherweise nicht als familienpolitisch relevant angesehen werden. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer hat Familien monetär deutlich stärker belastet als andere Gruppen der Gesellschaft ebenso wie die massiven Erhöhungen von Energiepreisen; Familien können nicht einfach die Heizung herunterdrehen, auf Licht verzichten oder – wie der Berliner Finanzsenators Sarazin vorschlägt – Kleinkindern wärmere Kleidung anziehen. So bedeutet beispielsweise eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, dass Großeltern Betreuungsleistungen weniger wahrnehmen können, so führen Kürzungen des Alterseinkommens dazu, dass intergenerativen Transferleistungen geschmälert werden. Nennen kann man ebenfalls die Erweiterung von Ladenöffnungszeiten und die Flexibilisierung von Beschäftigung insgesamt, die sich nachteilig für die Begleitung von Kindern in den Abendstunden auswirken. Zudem hat sich als massiver Belastungsfaktor die den Individuen auferlegte Forderung ausgewirkt, eigene Altersvorsorge zu betreiben; damit sind die materiellen Spielräume für Familien deutlich eingeschränkt worden. Das gilt analog für Forderungen danach, die Ausbildung der eigenen Kinder in höherem Maße selbst zu finanzieren.

Für diese sogar zunehmenden Belastungen von Familien lassen sich mehrere Gründe nennen: Zum einen sind Familien in eine gesellschaftliche Defensive geraten, da sie aufgrund des demographischen Wandels objektiv weniger Gewicht in Abstimmungs- und Legitimationsprozessen haben, dabei zugleich aus dem Fokus selbstverständ-

licher Aufmerksamkeit rücken, Familien sind wenig sichtbar, ähnlich wie Kinder, auf die dann mit spektakulären Aktionen hingewiesen werden muss (wie diese die Boulevardpresse mit den Aktionen „ein Herz für Kinder“ gemacht hat). Zum anderen ist der Alltag von Familien unspektakulär, wenig attraktiv in einer Gesellschaft, die an Events ausgerichtet ist. Endlich liegt allerdings ein Problem in der besonderen Fähigkeit des Familiensystems, flexibel auf Herausforderungen zu reagieren und Aufgaben gleichsam stillschweigend zu bewältigen – weil nämlich für die Beteiligten keine Alternative besteht.

Familienpolitik bedeutet also zunächst, dass die eben angedeuteten strukturellen Zusammenhänge beachtet werden, insbesondere jedoch die möglichen Nebenwirkungen gesetzlicher und administrativer Maßnahmen in ihren Konsequenzen für Familien geprüft werden. Insgesamt lässt sich beobachten, dass Familienpolitik neben Transferleistungen institutionelle Lösungen präferiert, hingegen eine realistische Prüfung des familiären Alltags und von Bedürfnissen der Beteiligten und Betroffenen unterlässt. Man kann sich kaum des Eindrucks erwehren, dass die Wirklichkeit des familiären Lebens, dass insbesondere die Erfordernisse im Umgang mit Kindern schlicht nicht zur Kenntnis genommen werden – vor allem übrigens nicht anerkannt werden, weil sie unvermeidlich diffus bleiben. Familienpolitik bedeutet aber auch, die Familien eben als Ganze und als sensible, gefährdete Praxis in den Blick zu nehmen. Gegenwärtig tendieren Sozial- und Familienpolitik dazu, den ganzen Zusammenhang der Familie schlicht zu ignorieren – mithin zu übersehen, dass und wie Versorgungsleistungen eben nicht nur gegenüber den Kindern, sondern auch gegenüber Großeltern erbracht werden. Vielmehr werden einzelne Mitglieder der Familien besonders ins Zentrum gestellt, ohne zu merken, dass damit andere gefährdet, dass allzumal der Gesamtzusammenhang gefährdet wird: Wenn Frauen die Möglichkeit haben sollen, Erwerbstätigkeit und Familienarbeit zu vereinbaren, entsteht nicht nur das Problem, dass damit eine Doppelbelastung geradezu gefördert wird, vielmehr verlagert sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf die Berufstätigkeit, während die Familienpraxis als eine Leistung angesehen wird, die durch Professionelle substituiert werden kann. In den letzten Jahren wurden zunehmend mehr die frühen Jahre fokussiert; es geht darum, alle Anstrengungen zunächst zum Schutz von kleinen Kindern zu unternehmen, dann um ihre frühe Förderung, möglichst um eine schnelle Anbindung an Curricula. Ein fataler Nebeneffekt dieser Entwicklung besteht darin, dass die Jugendphase mit ihren besonderen Bedürfnissen und Anforderungen völlig aus dem Blick geraten ist. Dabei war schon früher deutlich geworden, dass gerade Jugendliche in den Familien besonderer Zuwendung bedürfen.

Aufgabe einer besonnenen Sozialpolitik ist es wohl daher, in mehrfacher Hinsicht paradox zu handeln. Sie muss in gewisser Weise völlig systemfremd agieren. Sie

muss gleichsam kontrafaktisch, noch gegen die Imperative einer ökonomisch ausgerichteten Welt sicher stellen, dass die Logik der Sorge bewahrt bleibt, dass Familie ihre Eigenlogik realisieren kann, dass Kinder gute Bedingungen vorfinden, die ihr Aufwachsen, die ihre Entwicklung und ihren Bildungsprozess selbst dann sichern, wenn dieser Vorgang nicht nach Verwertungsbedingungen zu gestalten ist oder den Ansprüchen der Employability unterzuordnen ist.

Das eine Paradox besteht darin, dass der Versuch, die Logik der Sorge zu bewahren, gegen die ökonomischen Imperative gerichtet scheint. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass eine gute Familienpolitik möglicherweise und in langer Perspektive objektiv betrachtet ökonomischen Interessen mehr dient, als dies eine Familienpolitik tut, welche sich von vornherein der Logik des Marktes ausliefert. Unter dieser Voraussetzung markiert eine Sozialpolitik, die sich als Familienoffensive versteht, allerdings eine entscheidende, geradezu paradigmatisch relevante Wendung, weil sie auszusprechen scheint, dass Familie eine besondere Lebensform darstellt, die als solche, in ihrer spezifischen Logik anzuerkennen ist. Dies ist ungewöhnlich, auch und besonders in einer sozialpolitischen Landschaft, welche inzwischen anderen Systemimperativen folgt – eine solche Sozialpolitik wird immer kontrovers diskutiert werden, nicht nur, weil sie eben von den vertraut gewordenen Systemlogiken abweicht, sondern weil sie sich auf die prinzipielle Unsicherheit und Kontingenz einlassen muss, welche durch die Besonderheit von Familie eben gegeben ist, eine Form der Autonomie von Lebenspraxis darzustellen. Familienpolitik hat dann unvermeidlich die für politisches Handeln schwer zu ertragende Schwierigkeit, sich auf Entscheidungsprozesse und Handlungen einlassen zu wollen und zu müssen, die sie politisch gerade nicht steuern kann. Damit gerät sie einerseits in die Gefahr des Selbstwiderspruchs, wird wenigstens aber Gegenstand der kontroversen Auffassungen, welche etwa mit parteipolitischer Priorität gesetzt werden. Andererseits wird sie sich – was für die Protagonisten des politischen Handelns zuweilen anstrengend, wenn nicht ernüchternd wirkt – auf Befunde über die Präferenzen der Akteure im Feld, allzumal der Eltern selbst einlassen müssen.

Darin deutet sich das andere Paradox an: Die Akteure selbst haben durchaus ein Interesse daran, die eigene, individuelle Stellung gegen die eigene Familie durchzusetzen. Sie müssen das selbstverständlich aus ökonomischen Gründen, weil die Logik des Marktes und die mit ihr einhergehende Individualisierung die einzelnen zwingen, sich um das eigene Leben und die eigene Versorgung zu kümmern. Darin klingt ein altes, schon in der Antike gegebenes Motiv nach, das nun in der fortgeschrittenen Moderne eine Art brutale Wahrheit gewinnt: Die Sorge um sich selbst (*epimeleia heautou*) wird dominant. Familienpolitik, die nun Wahlfreiheit eröffnet, den Einzelnen ermöglicht und ermöglichen muss, folgt diesem Muster. Indem sie den Beteiligten

Wahlfreiheit eröffnet, macht sie die Logik der Sorge optionsabhängig und in gewisser Weise auch beliebig.

Zwei entscheidende Befunde lassen sich jedoch aufgrund der Frage nach der Systemlogik familiärer Sorge antizipieren und bestätigen sich in den Daten: Weil Familien gleichsam ungeschützt und empfindlich geworden sind gegenüber der ökonomischen Logik, tendieren sie dazu, Angebote und Leistungen zu präferieren, welche ihre Situation stabilisieren und ihnen zugleich Optionen ermöglichen. Eine Familienoffensive, die ernst macht mit den Bedürfnissen von Familien, wird zu allererst darauf gerichtet sein müssen, infrastrukturelle und institutionelle Sicherheiten zu bieten; den empirischen Beleg geben dazu die Daten, die zeigen, in welchem Ausmaß der Kindergarten/die Kindertagesstätte von den Familien als sozialer, kultureller und informativer Bezugspunkt angesehen wird. Kindertagesstätten sind offensichtlich die Anker, an welchen das schwankende Boot der Familien festgemacht wird. Der zweite Befund schließt hier an: Die Logik der Familie kann nicht mit der ihr fremden ökonomischen Logik der Konsumentensouveränität beschrieben und verstanden werden. Familien verstehen sich selbst als Akteure, wollen ihre praktisch lebensweltliche Autonomie bewahrt sehen, sie begreifen sich nicht als bloße Konsumenten von Dienstleistungen, welche sie erwerben. Dies geht nicht zusammen mit der leitenden Vorstellung von Eltern, welche – in einer geradezu anthropologischen Gewissheit – für ihre Kinder gute Verhältnisse sichern wollen; good parenting aber bedeutet Verfügung über Ressourcen, welche der individuell sehr wohl erkannten Logik des Aufwachsens entsprechen – und das wiederum bedeutet, dass Familien vor allem eines wollen: sie wollen Familie sein!

### 3.1.7 Bindungsqualität als Bildungsdimension

Die Stärkung der familialen Erziehung in den ersten drei Lebensjahren ist ein ausdrückliches Ziel der TFO. Die Ergebnisse der Bindungsforschung stärken diese Position.<sup>44</sup> In einem Memorandum der Deutschen Psychoanalytischen Vereinigung zum Krippenausbau in Deutschland wird betont: „das Kind bindet sich *immer*, weil es Bindungen braucht, um seelisch zu wachsen. Jeder Krippenwechsel oder Wechsel einer Tagesmutter bedeutet für das Kind eine erneute Erfahrung von Bindungsverlust.“<sup>45</sup> Die Folgerung: „Analog zur ‚Schulreife‘ sollte die ‚Krippenreife‘ für jedes Kind individuell beurteilt werden, um Traumatisierungen zu vermeiden.“<sup>46</sup> Damit diese individuelle Beurteilung möglich wird, sind institutionell gesicherte Freiräume für die Eltern erforderlich. Diese Perspektive war in der deutschen Familienpolitik – vor

44 Grossmann/Grossmann 2004

45 DPV 2008, S. 203

46 ebd., S. 204



allen in Westdeutschland – mit dem Vorwurf eines konservativen Familien- und Mutterbildes verknüpft worden. Sie unterscheidet sich durchaus von der im Gutachten von Habisch postulierten „Wahlfreiheit“, die ausschließlich über die „Konsumenten-souveränität“ begründet wird. Vielmehr nimmt die bindungstheoretische Perspektive konsequent die Entwicklungs-Interessen der Kinder in den Blick. Auch hier bleibt zu prüfen, wie die kindbezogene Wahlfreiheit der Eltern von den Akteuren wahrgenommen wird.

Seit 2006 nimmt die TFO auf Familien und frühkindliche Betreuungseinrichtung Einfluss. Die Grundsätze der TFO bezogen sich dabei auf eine kinderbezogene, die Familie positiv denkende und stärkende Politik, die in die Zukunft investieren will und Verlässlichkeit sicherstellen möchte.<sup>47</sup> Die Wichtigkeit der primären Sozialisationsinstanz „Familie“ wird hierbei im Besonderen in den Mittelpunkt politischer Handlungsperspektiven gestellt. Die Evaluation der TFO fokussiert auf Wirkungen auf der Ebene der Eltern und Fachkräfte sowie der politischen bzw. Verwaltungsebene. Ebenso beeinflusst durch die getroffenen politischen Entscheidungen sind die Kinder. Jedes Interventionsziel muss an ihnen orientiert sein. Die optimalen Grundlagen für eine gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung zu schaffen, scheint demnach oberstes Ziel zu sein. Durch Bewältigung der verschiedenen Entwicklungsaufgaben, kann ein Kind seine Persönlichkeit ausformen und seine Fähigkeiten und Fertigkeiten erschließen. Die Basis des Gelingens von Existenz wird durch die Bewältigung der ersten Entwicklungsaufgabe, die an das Kind gestellt wird, bis ins späte Lebensalter mitbestimmt. Diese primäre Aufgabe ist der Aufbau einer Beziehung zu der Bezugsperson und die Ausbildung von Bindungssicherheit. Die TFO schafft und beeinflusst die Rahmenbedingungen zur Entstehung von Bindungssicherheit. Somit sind die tatsächlichen Wirkungen der Handlungsschritte auf die Thüringer Familien ausschlaggebend für die Betrachtung und Einschätzung von Bindung begünstigenden Faktoren. Bevor jedoch die Strukturen auf Bindungssicherheiten entstehende und erhaltende Kriterien betrachtet werden können, muss zunächst zur Verdeutlichung der Argumente ein wissenschaftlicher Überblick der aktuellen Theorien gegeben werden.

Die durch den Psychoanalytiker John Bowlby in den 1950er Jahren formulierte Bindungstheorie eröffnet hierbei den Diskurs und bildet die Grundlage der bis heute aktuellen wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Die Theorie versucht hierbei im Besonderen, Bedingungen von Bindungssicherheit zu untersuchen und aufzuzeigen. Des Weiteren befassen sich zahlreiche Studien mit der Fragestellung, ob frühkindli-

che Betreuungseinrichtungen Bindungssicherheit beeinträchtigen oder bei qualitativ hochwertigen Einrichtungen sogar zuträglich sein können.<sup>48</sup>

Bowlby beginnt seine theoretischen Begründungen ausgehend davon, dass jeder Säugling die angeborene Neigung besitzt, Nähe zu seiner Bezugsperson aufzubauen. Diese Verhaltensweise des Nähe suchenden Säuglings ist als räumliches Ziel benannt und gekoppelt mit dem Gefühlsziel nach Sicherheit. Des Weiteren beschreibt er, dass die Interaktionen und die kommunikativen Erfahrungen zwischen Bezugsperson und Säugling besonders im ersten Lebensjahr das Gefühl der Bindung zum Ergebnis haben. Dabei können die immer spezifischer werdenden Bindungsverhaltensweisen sich auf eine oder mehrere Bezugspersonen beziehen. Dies alles stellt ein eigenständiges Motivationssystem dar, das mit anderen Motivationssystemen zusammenwirkt.<sup>49</sup>

Mary Ainsworth bereichert die Bindungstheorie um Beobachtungsauswertungen, aus der von ihr entwickelten Methode der „Fremden Situation“ in der sogenannten Baltimore Studie weiter. Aus diesen Beobachtungen resultierten die spezifischen Beschreibungen von vier Bindungstypen beim Kleinkind.<sup>50</sup> Für die Entwicklung des anstrengenswerten Bindungstypus der sicheren Gebundenheit beschreibt sie als

48 Die Befunde der NICHD Studie weisen im Gesamten eher auf eine Kombination von Risikofaktoren hin (Textor 2008). Unsensibler Betreuung zu Hause und in Betreuungseinrichtungen führt mit übermäßig vielen Stunden, die ein Kind in einer solchen Einrichtung verbringt, zu Bindungsunsicherheiten. Familien die an der Armutsgrenze lebten, neigten eher weniger dazu ihr Kind in Betreuung zu geben. Außerdem spielten die Interaktionen eine außerordentliche Rolle im Bezug auf ihre Qualität. Umso negativer diese verliefen umso weniger Bindungssicherheit war gegeben. Festgestellt wurde auch, dass Mütter die erwerbstätig und mit ihrer eigenen Lage zufrieden waren die Bindung zum Kind positiver beeinflussten. Auch Mütter, die ihr Kind in qualitativ bessere Betreuung gaben, erwiesen sich als sensibler im Umgang mit ihrem Kind. Umso länger die Kinder in Fremdbetreuung waren umso weniger sensibler waren die Mütter. Als wohl wichtigste Indikatoren für Bindungssicherheit stellte die NICHD Studie somit abschließend die Sensibilität von Müttern und Vätern und deren gute Paarbeziehung mit positivem Erziehungsverhalten heraus.

49 Dornes 2002, S. 18ff.

50 Der *sichere Bindungstyp* meint, dass besonders in Belastungssituationen die Bezugsperson für das Kleinkind eine sichere Basis darstellt, von der aus die Außenwelt exploriert werden kann. Dabei gelingt dem Kind die Korrektur von Hilflosigkeit durch den Zugewinn an Autonomie/Kompetenz und führt zur Kontrolle der eigenen Gefühle. Im von Ainsworth beschriebenen Muster der *vermeidenden Bindung*, gibt sich die Bezugsperson zwar vorhersagbar, aber abweisend und unsensibel in Belastungssituationen. Dieses Reagieren wird dem Kind keine Vorstellungen über eigene Gefühle vermitteln, jedoch ein Verständnis seiner Welt. Inkonsistent und unachtsam auf Belastungssituationen reagierende Bindungsfiguren vermeiden das Erlernen von Kontingenz auf eigene affektive Signale beim Kind. Dieses Kind wird das Bindungsmuster des *ängstlich ambivalenten Typs* aufweisen und seine Bedürftigkeit im Übermaß ausdrücken. Intimitäts- und Trennungsprobleme sowie Furcht vor Zurückweisung haben. Das letzte Bindungsmuster galt in der Beobachtungsmethode der „Fremden Situation“ als seltenes Muster. Hier zeigten die Kinder bizarres und äußerst widersprüchliches Verhalten. Diese Fälle wurden als *desorganisierter Bindungstyp* kategorisiert.

wichtigste Determinante die Feinfühligkeit der Bezugsperson, das sofortige und angepasste Reagieren der Bezugsperson auf die Signale des Kindes.<sup>51</sup> Die Feinfühligkeit ist dabei Barometer der Qualität der Fürsorge, die der Entwicklungspsychologe René Spitz als einen beeinflussenden Faktor von Bindungssicherheit aufführt. Als weiteren wichtigen Faktor führt er außerdem die Gelegenheit zum Eingehen einer engen Bindung an, für die Zeit eine maßgebliche Rolle spielt. Aber auch die Persönlichkeitseigenschaften des Säuglings bzw. Kleinkindes sowie die familiären Umstände sind bezeichnend für die Bindungssicherheit bei Kindern.<sup>52</sup>

Um nun die grobe Rahmung der bindungstheoretischen Erklärungen abzuschließen ist nun noch die „moderne Bindungstheorie“ von Peter Fonagy und Mary Target zu nennen. Sie gehen davon aus, dass beim Aufbau von Bindungen Erfahrungen gemacht werden, die einen interpersonalen Interpretationsmechanismus prägen.<sup>53</sup> Psychoanalytiker beziehen dies im Besonderen auf die Bewältigung von Trennungssituationen im Kleinkindalter und der dabei beeinflussend wirkenden Faktoren. Da die Trennung des Kindes von der Bezugsperson eine wichtige zu bewältigende Entwicklungsaufgabe darstellt, muss hierbei klar sein, dass sich früher oder später jedes Kind (ob ausschließlich familiär betreut oder ergänzend außerfamiliär betreut) mit dieser Aufgabe auseinander setzen muss. Deshalb schreiben Psychoanalytiker den frühkindlichen Institutionen einen ureigenen Sinn zu, der den emotionalen Aspekt beinhaltet, Mutter wie auch Kind unter heilsamsten Bedingungen diese Trennung voneinander zu ermöglichen. Die dabei auftretenden Trennungsängste können nicht gänzlich ausgeschaltet werden, aber mit Hilfe professioneller Einrichtungen so gut wie möglich bewältigt und abgemildert werden.<sup>54</sup>

Die Bedeutsamkeit von Einrichtungen, die sich nach fachlichen Besonderheiten ausrichten, wird auch in den Forderungen der Deutschen Psychoanalytischen Vereinigung (DPV) deutlich. In wissenschaftlichen Debatten wird auf das Spannungsfeld zwischen Qualitätssicherung und Effizienzsteigerung als Grunddilemma sozialer Systeme hingewiesen, da diese sich unter einem ständigen Abbaudruck von Qualität zur Effizienzsteigerung sehen.<sup>55</sup> Umso wichtiger ist nun für die Praktiker die

---

51 Strauß 2008, S.11

52 Beck 2005, S. 252ff.

53 Dieser wird wiederum als komplexer psychischer Prozess mit drei wichtigen Funktionen beschrieben: Die Affektpräsentation, die gezielte Kontrolle von Aufmerksamkeitsmechanismen und die Fähigkeit der Mentalisierung. Die sichere Bindung besitzt dabei eine evolutionäre Funktion und stellt die Grundlage für das Gelingen dieser Funktionen und des agentischen Selbst dar (Fonagy/Target 2004; nach Strauß 2008, S. 13).

54 Scheerer 2008, S. 118ff.

55 Galuske 2002, S.177ff.

Beantwortung der Frage, wie Trennung fachlich korrekt geschehen soll.<sup>56</sup> Da Trennungen unvermeidlich sind, müssen diese einen besonderen Rahmen erhalten, in dem sie stattfinden können um Bindungssicherheit zu bewahren. Ann-Kathrin Scheerer trägt dazu bedeutsame Bedingungen zum erfolgreichen Bewältigen von Trennungen zusammen: Für die Trennung muss gemeinsam mit den Eltern ein verträglicher Zeitpunkt gefunden werden. Die Reaktionen des Kindes auf die Trennung müssen von beiden Seiten wahrgenommen und anerkannt werden. Die Professionellen müssen ein vertrauensvolles Ersatzverhältnis aufbauen. Außerdem müssen sie Loyalitätskonflikten vorbeugen und ein ebenso gutes Verhältnis zu den Eltern aufbauen. Der erneuten Trennung von Kind und Professionellen muss durch die Eltern ebenso Wahrnehmung und Anerkennung zukommen. Dazu sollten die Eltern geschult werden. Als letzter und wohl auch einer der wichtigsten Handlungsschritte muss den Professionellen wie auch den Eltern bewusst gemacht werden, dass Trennungsängste niemals geleugnet werden dürfen<sup>57</sup>. Näher betrachtet lassen sich daraus zwei Strukturbedingungen ableiten, die als Rahmenbedingungen für Bindung sichernde Vorgehensweisen in KiTas zugrunde gelegt werden können.

Die erste Strukturbedingung ist *Zeit* auf Seiten der Handelnden, der Erzieher/innen bzw. Frühpädagogen. Hierbei wird Zeit für regelmäßige Kooperationsgespräche mit den Eltern benötigt, außerdem Momente für fachlich spezifische Erläuterungen des Themas „Trennung & Bindung“ in Form von Elternseminaren als Angebot. Weiter spielt der Faktor Zeit bei der kindlichen Reaktionsbeobachtung sowie auch bei der individuellen Intervention auf das Kind eine Rolle. Um all diese bedeutsamen Handlungsschritte ausführen zu können, bedarf es also gesonderter Zeit, die bei dem derzeitigen Personalschlüssel, von 1: 6,5 bei den 0-3 Jährigen und 1: 12,1 bei den 3-6 Jährigen, nur teilweise zur Verfügung steht.<sup>58</sup> Es ist demnach nicht erwartbar, dass das Minimum an Personal die Qualität in den KiTas in Zukunft verbessert. Die NICHDS Studie als Längsschnittuntersuchung unterstreicht in ihren Befunden die Wichtigkeit von Beziehungen zwischen den Betreuungspersonen einer KiTa und den dort versorgten Kindern. Außerdem kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass bei BetreuerInnen, die eine gute Qualifizierung aufweisen, und bei kleiner Gruppengröße die

56 Grundlegend dazu bleibt zunächst festzustellen, dass „je weniger Trennungen von seinen Primärobjekten ein Kind in den ersten Lebensmonaten verkraften muß, und je besser dosiert die unvermeidlichen Trennungen im Alltag sind, desto stabiler wird die innere Trennung zwischen den Selbst und Objektrepräsentanzen aufgebaut und desto konfliktärmer werden später die realen Trennungen vom Liebesobjekt und daher auch seine Möglichkeit, ohne große Angst soziale Beziehungen aufzunehmen.“ (Leuzinger Bohleber/Garlichs 1993, S. 217, siehe Scheerer 2008, S. 122)

57 Scheerer 2008

58 Nach den Auswertungen im Bundesländervergleich muss sich Thüringen zu den Ländern zählen, die in den KiTas die schlechtesten Personalschlüssel zu Grunde legen und damit un günstige Betreuungs bzw. Personalsituationen aufzeigen. (Bertelsmann Stiftung 2008)

Interaktionen positiver geprägt sind und die Kinder sich dadurch besser entwickeln. Gestresste und angespannte Eltern und überforderte ErzieherInnen<sup>59</sup> bewirken den gegenteiligen Effekt in der Entwicklung der Kinder. Die politischen Entscheidungsträger sollten sich demnach nicht, wie im § 14 ThürKiTaG<sup>60</sup> versucht, am Minimum des möglichen Personals orientieren, da sich dieses Minimum negativ auf die Entwicklung und den Aufbau von Bindungssicherheit auswirken kann. Der Idealismus von ErzieherInnen sollte nicht als Kompensator gelten. In einem derartigen Kontext wirken sich krankheitsbedingte Ausfälle für längere Zeit Situationen verschlechternd aus und können nur schwer abgefedert werden. Durch Teilzeitarbeit und längere Betreuungszeiten als die im Gesetz angegebenen neun Stunden wird das Problem der Qualitätssenkung weiter verschärft. Auch der Wechsel von Objekt- auf Subjektfinanzierung ist mit den tatsächlichen Öffnungszeiten und den gegebenen Bedingungen nicht leicht abzustimmen und stößt dann auf Schwierigkeiten, wenn nicht zu jeder Zeit der Öffnungszeit ausreichend Kinder in der KiTa vorhanden sind. Da jedoch auch für weniger Kinder eine volle Arbeitskraft in ihrer Bezahlung gesichert sein muss, wird das Gleichgewicht an dieser Stelle zwischen Qualität und Effizienz in Richtung Effizienz verschoben. Die Frage nach Bindungssicherheit bei der Betrachtung der ersten Strukturbedingung Zeit bleibt hierbei weiter „unsicher“.

Betrachtet man nun die Evaluationsergebnisse der TFO und zwar vornehmlich die Auswertungen der Elternfragebögen, positionieren sich die Thüringer Familien mit Blick auf die Inanspruchnahme ihrer Wahlmöglichkeit relativ deutlich für die Betreuung ihrer Kinder in Kindertagesstätten. Erklärungsbasis für diese Entscheidung der Familien kann dabei zum Einen der historische Hintergrund sein, vor dem sich das familiäre Leben abspielt,<sup>61</sup> und dessen Auswirkungen auf das zum Teil immer noch gut ausgebaute Betreuungsnetzwerk im Osten Deutschlands. Zum Anderen kann diese Situation mit dem Anliegen von Müttern und Vätern, der eigenen Berufsbiogra-

59 Die Anforderungen an die ErzieherInnen sind durch den Bildungsplan gestiegen, was auch hier als völlig legitim und vorbildlich anerkannt werden soll. Jedoch erfolgt die Erhöhung der Anforderung vor dem Hintergrund der zugleich erfolgenden Ressourcenminimierung. Das Erfüllen dieser Ansprüche, setzt „...Zeit für Beobachtung/Dokumentation, Auswertung u. Erarbeitung bzw. Umsetzen individueller Angebote, Elternarbeit, Kinderschutz, die Begleitung an den Übergängen u.v.m., voraus.“ (Merten u.a. 2008, S. 71)

60 Gesetz und Verordnungsblatt 2005, S. 374, <http://www.thueringen.de/de/tkm/kindergarten/recht/>

61 Die Familie in der DDR war als Subjekt unter vielen gedacht, neben Staat, Markt, Medien, Schule usw. erhielt Kindheit als Rahmung eine klare sich als Prozess bewegende Struktur. Ziel allen Interagierens war die sozialistische Menschengemeinschaft, in dem sich das Individuum geborgen einfügte und die Metamorphose vom Ich zum Wir durchlebte. Das System instrumentalisierte die Kindheit durch Verstaatlichung der Kindheit, Gottlosigkeit der Erziehung und Institutionalisierung von Kindheiten. Durch Entwertung des Privaten und Bestärkung der sozialen Homogenität, sollte das Gesamtziel durch Gesamthandel und Gesamtwillen erreicht werden. Im speziellen sollte sich die Ideologie durch das soziale Bildungssystem aufbauen, beginnend mit flächendeckendem Kindertagessystem bis hin zum Schulsystem (so Kirchhöfer 2003, S. 35ff.).

phie nachzukommen und diese weiterzuentwickeln, erläutert werden.<sup>62</sup> Hierbei stellt der im Familienförderungsgesetz veranschlagte Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung eine Orientierung an den Thüringer Familien dar.

Als zweite Strukturbedingung ist die *Qualifikation* der Erzieherinnen zu nennen. Gut aus- und fortgebildete Erzieherinnen stellen mit ihren erworbenen Kompetenzen die Umsetzungsgewährleistung hochwertiger pädagogischer Arbeit dar. Ob in Kooperation mit den Eltern oder bei der direkten Arbeit am Kind sollten grundlegende Kenntnisse vorhanden sein und über methodische Vorgehensweisen gesichert werden. Diese methodischen Vorgehensweisen setzen allerdings die wissenschaftliche Auseinandersetzung in Theorie und Praxis voraus. Demnach darf der Beruf des Frühpädagogen als neues Berufsfeld nicht vernachlässigt werden. Das Qualitätsniveau des Thüringer KiTa-Personals bietet gute Voraussetzungen für eine pädagogische Arbeit, da die Strukturqualität in Verfügungszeit, Erzieher-Kind-Relation und Leitungsfreistellung in gleichen Rahmenbedingungen geregelt ist.<sup>63</sup> Außerdem besitzen 93 Prozent der Beschäftigten einen Fachschulabschluss, womit Thüringen deutlich über dem Durchschnitt Deutschlands liegt. Jedoch stellt der Anteil von nur 1,7 Prozent Hochschulabsolventen nicht sicher, dass der emotionale Aspekt von Trennung und Bindung in den KiTas aus psychoanalytischen Erkenntnishintergründen ausreichend bearbeitet wird.<sup>64</sup>

Wird nun die ganze Bandbreite der fachlichen Kompetenzen in den frühkindlichen Bildungseinrichtungen richtig genutzt, so können Studien zur Folge die Früchte in den späteren Jahren der Entwicklung geerntet werden. Selbst die NICHD Studie als Mutter aller frühkindlichen Betreuungsstudien verzeichnete leichte Vorsprünge der außerfamiliären Betreuungseinrichtungen zur mütterlichen Betreuung in der Sprachentwicklung, verfolgt bis in das Alter von 12 Jahren. Des Weiteren legte die NICHD Studie Befunde über die Aggressionsentwicklung von Kindern in außerfamiliären Einrichtungen vor. Diese „...ergaben, dass früher beginnende Betreuungsverhältnisse mit besseren Ergebnissen bei kognitiven und Sprachtests in Bezug standen, aber auch laut den Betreuer/innen mit mehr problematischen und weniger prosozialen Verhaltensweisen. Eine von der Stundenzahl her längere Fremdbetreuung führte zu mehr Verhaltensauffälligkeiten und Konflikten. Eine qualitativ bessere Fremdbetreuung stand zu fast jedem Untersuchungszeitpunkt in Bezug mit besseren Ergebnissen bei kognitiven und Sprachtest sowie zu einigen Untersuchungszeitpunkten mit einer

62 Auch hierbei spielt der historische Hintergrund eine Rolle, da die Rolle der Frau in der DDR nicht ausschließlich ihre Anerkennung in der Mutterschaft fand, sondern vor allem als arbeitendes Mitglied der Gesellschaft. Frauen zogen ihre Anerkennung aus der Teilhabe am Arbeitsleben. Herta E. Harsch meint dazu, dass Frauen sich für den Bereich entscheiden für den sie den meisten Halt, Anerkennung, Unterstützung und Achtung erhalten (Harsch 2008, S.109ff.). Nicht nur Mütter streben nach Selbstverwirklichung in der Arbeit bei gleichzeitiger Kinderbetreuung. Auch junge Väter wünschen zunehmend die Vereinbarkeit von Karriere und engagierter Vaterschaft, realisierbar gemacht durch betriebliche Kinderbetreuung oder familienefreundlichere Arbeitszeiten (Deutsches Jugendinstitut 2008).

63 Bertelsmann Stiftung 2008

64 Hierbei befindet sich Thüringen unter dem Bundesdurchschnitt (ebd.).

besseren sozioemotionalen Entwicklung und einem positiveren Verhalten gegenüber Gleichaltrigen.“<sup>65</sup> Für die sichere Bindung und die Bildungsentwicklung des Kindes ist die Mutter-Kind Interaktion ebenso unerlässlich. Insbesondere ist das mütterliche Bildungsniveau und die mütterliche Sensibilität sowie die gesamte Qualität des Familienumfeldes neben dem Familieneinkommen laut NICHD Studie entscheidend. An diesen Stellen entfalten die frühkindlichen Einrichtungen ihren Ergänzungscharakter und leisten ausgleichende Arbeit.<sup>66</sup> Zudem haben in ganz besonderem Maße die Geschwisterkinder Einfluss auf die Schullaufbahn eines Kindes. Bemerkt wird ferner, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Qualifikation des Gymnasialbesuchs durch einen KiTa-Besuch neben all den anderen Bedingungen von 36 Prozent auf 50 Prozent ansteigt.<sup>67</sup> Die zukünftigen Grundlagen von schulischen Bildungskompetenzen können in den frühkindlichen Einrichtungen gelegt werden, wie sie auch – wenngleich in bindungstheoretischer Hinsicht unverzichtbar – in der Familie gelegt werden.

### 3.2 Die „Thüringer Familienoffensive“ aus familien- und bildungspolitischer Perspektive

In Teilkapitel 3.1 wurde die These der Unmöglichkeit von Familienpolitik als Heuristik genutzt. Im Folgenden soll zwar nicht das Gegenteil behauptet, aber doch die Möglichkeit kluger, besonnener Familienpolitik angenommen werden. Auch hier wird der analytische Bogen weiter gespannt, sowohl im empirischen Ländervergleich, hinsichtlich der konzeptionellen Ebenen von Familien- wie auch Bildungspolitik und schließlich im internationalen Kontext und der Reflexion innovativer Reformmodelle. Ziel dieses Kapitels ist die Rahmung der empirischen Ergebnisse der Evaluation der TFO. Zugleich wurden wesentliche Teile des Kapitels 3 erst mit und nach Vorliegen der Ergebnisse formuliert. Auch die theoretische Perspektive folgt damit der für die Deutungsmusteranalyse und die Methodologie der „Grounded Theory“ (siehe Kapitel 3.4) prägenden Idee, sowohl Hypothesen wie Theorien im engsten Kontakt mit dem Forschungsmaterial zu generieren und nicht abstrakt zu deduzieren.

#### 3.2.1 Die TFO im Ländervergleich

Im Juni 2008 veröffentlichte die Bertelsmann-Stiftung ihren in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Jugendhilfestatistik (AKJ Stat) erstellten „Länderreport Frühkindli-

<sup>65</sup> Textor 2008, S. 2

<sup>66</sup> Die NICHD Studie spricht jedoch nicht nur in lobenden Tönen über die Betreuung in außer familiären Einrichtungen. Negative Tendenzen zeigten sich klar bei häufig wechselnden Einrichtungen und Betreuungsverhältnissen. Weiter zeigt diese Studie: je mehr Stunden Kinder unter drei Jahren in Fremdbetreuung verbrachten, umso schlechter waren die Ergebnisse in kognitiven und Sprachtests, auch unter Berücksichtigung von familiären Umständen. Ab drei Jahren erzielten die Kinder hingegen bessere Ergebnisse. Die Fremdbetreuung hat gegenüber der mütterlichen Betreuung wenig Vorzüge, jedoch kann diese sich immer positiv auswirken, wenn das Personal gut qualifiziert ist oder die Familienumstände schlecht.

<sup>67</sup> Vgl. Merten u.a. 2008

che Bildungssysteme“, der für den Freistaat Thüringen ein eher ambivalentes bis kritisches Bild zeichnete.<sup>68</sup> Positiv wird vermerkt, dass Thüringen hinsichtlich der Teilhabequote von Kindern an Maßnahmen der institutionellen „FBBE“ (d.h. frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung) im Bundesdurchschnitt sehr hoch positioniert ist. So seien die vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten im Bundesländervergleich „herausragend“: „Von den unter Dreijährigen sind 83 Prozent und von den älteren Kindern 88 Prozent täglich mehr als 7 Stunden in einer KiTa. In TH ist demnach im Bundesvergleich der größte Anteil von Kindern in Ganztagsbetreuung.“ Zudem liegt in Thüringen die „Teilhabequote“ der Zweijährigen bei fast 74 Prozent „und damit über dem Durchschnitt Ostdeutschlands. Zwischen 2006 und 2007 verringerte sie sich allerdings um über 6 Prozentpunkte. Die Teilhabe der Dreijährigen erhöhte sich zwischen 2006 und 2007 um 2,7 Prozentpunkte.“ Die Verringerung im dritten Lebensjahr könnte nun unmittelbar auf die TFO zurückgeführt werden.

<b>Betreuung von Kindern zwischen 2-3 Jahren in Kindertagesstätten in Thüringen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS)</b>			
Stichtag	Kinder im Alter 2 - 3 Jahre in KiTa in Thüringen	*Versorgungsquote	**Andere Betreuungsformen 2 – 3 Jahren
15.3.2006	13.437	79,5	20,5
15.3.2007	12.662	73,4	26,4
15.3.2008	12676	76,1	23,9

\* Kinder in Kindertageseinrichtungen am Stichtag 15.3. des jeweiligen Jahres bezogen auf die Bevölkerung entsprechenden Alters am 31.12. des Vorjahres in Prozent.

\*\* Die letzte Spalte der Tabelle wurde durch uns ergänzt (eigene Berechnungen). Quelle: TLS, Tageseinrichtungen für Kinder und öffentlich geförderte Kindertagespflege in Thüringen am 15.3.2008.

*Abbildung 1: Betreuung von Kindern zwischen 2 und 3 Jahren in Kindertagesstätten in Thüringen nach Daten des TLS*

Nach Daten des Statistischen Landesamtes Thüringen stieg zum Stichtag 15. März 2008 die KiTa-Besuchsquote der Zwei- bis Dreijährigen (von 2007 auf 2008) wieder auf 76,1 Prozent, während die Besuchsquote der Dreijährigen auf den Stand 2006 sank.<sup>69</sup> Die Interpretation dieser Daten ist nicht einfach. Zu vermuten sind Probleme der Kohortendefinition, beispielsweise ist es für Kinder, deren zweiter Geburtstag nach Schuljahresbeginn liegt – insbesondere für Kinder mit diesem Stichtag ab April eines Jahres – schwieriger unmittelbar danach eine KiTa-Platz zu erhalten, da die Einrichtungen diese Plätze nicht beliebig frei halten können. Durch die kindbezogene

<sup>68</sup> Bertelsmann Stiftung 2008 (der Länderbericht enthält keine Seitenzahlen)

<sup>69</sup> Thüringer Landesamt für Statistik 2008, S. 8f.; hinzu kommen Kinder in Kindertagespflege (0,6Prozent der 2 jähigen).



Kostenerstattung in Folge der TFO könnten nun Anpassungseffekte aufgetreten sein (rigidere Belegungsprüfung der Träger usw.), die sich unterdessen pragmatisch lösen ließen.

Im „Spitzenfeld“ liege Thüringen hinsichtlich der Nettoausgaben der öffentlichen Haushalte für diese Maßnahmen. Besonders hervorgehoben wird der Landesanteil, da in Thüringen „im Bundesländervergleich der höchste Finanzierungsanteil von einer Landesebene (ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten) gezahlt wird.“ Dies erscheint eine wesentliche Information, zumal in der landespolitischen Diskussion um die TFO häufig ein Rückzug des Landes aus der finanziellen Verantwortung seit 2006 beklagt wurde. Im „Spitzenfeld“ befinde sich Thüringen schließlich auch hinsichtlich des formalen Qualifikationsniveaus des Personals in KiTas, „da fast 94 Prozent des pädagogischen Personals über einen Fachschulabschluss verfügen“.

#### *Daten und Fakten im Bundesländervergleich:*

- Alle Bundesländer haben Ausbauaktivitäten und eine Weiterentwicklung der verschiedenen Angebote initiiert.
- Einige Bundesländer haben grundlegende Reformen umgesetzt oder eingeleitet.
- Die Teilhabequoten von den Kindern im Alter von vier und fünf Jahren sind in den meisten Bundesländern sehr hoch (annähernd Vollversorgung).
- Deutliche Differenzen bestehen bei den jüngeren Kindern:
  1. Die Spannweite der Teilhabequoten der zweijährigen Kinder liegt zwischen 13,5 und 85 Prozent.
  2. Die Spannweite des Anteils der dreijährigen Kinder, der in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege ist, liegt zwischen 67 und 96 Prozent.
- Die Teilhabequoten der zwei- und dreijährigen Kinder zeigen, dass diese Altersjahrgänge in deutlich differieren dem Umfang Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege nutzen.
- Es zeigen sich deutliche Unterschiede in den Investitionen der Bundesländer:
  - Die Bundesländer im Spitzenfeld investieren über 2000 bis 2800 Euro pro unter zehnjährigem Kind im Jahr 2005.
  - Im Mittelfeld liegen die Ausgaben zwischen 1200 und 2000 Euro.
  - Die niedrigsten Ausgaben liegen unter 1200 Euro.
- Auch der Vergleich der Personalschlüssel als ein wichtiges Kriterium für die Qualität von Kindertageseinrichtungen zeigt, dass die Differenzen durchaus erheblich sind:
  - Der niedrigste und damit beste Personalschlüssel für Kinder unter drei Jahren liegt bei 1:4,2, der schlechteste Personalschlüssel bei 1:7,8.
  - Die Spannweite des Personalschlüssels für die Altersgruppe der Kinder über drei Jahren bis zum Schuleintritt bewegt sich zwischen 1:8,0 und 1:13,5.

#### *Fazit:*

- Die Positionierungen der Bundesländer in den untersuchten Bereichen zeigen, dass kein Land in allen Bereichen im Spitzenfeld liegt.
- In der Tendenz haben die ostdeutschen Bundesländer die höchsten Teilhabequoten bei den zwei- und dreijährigen Kindern und liegen auch bei der Investitionshöhe fast alle in der Spitzengruppe.
- Demgegenüber liegt kein ostdeutsches Bundesland bei den Personalschlüsseln im Spitzenfeld.
- Die Mehrzahl dieser Bundesländer gehört mit zu der Gruppe, die die schlechtesten Personalschlüssel haben.

#### *Entwicklungstrend für Deutschland:*

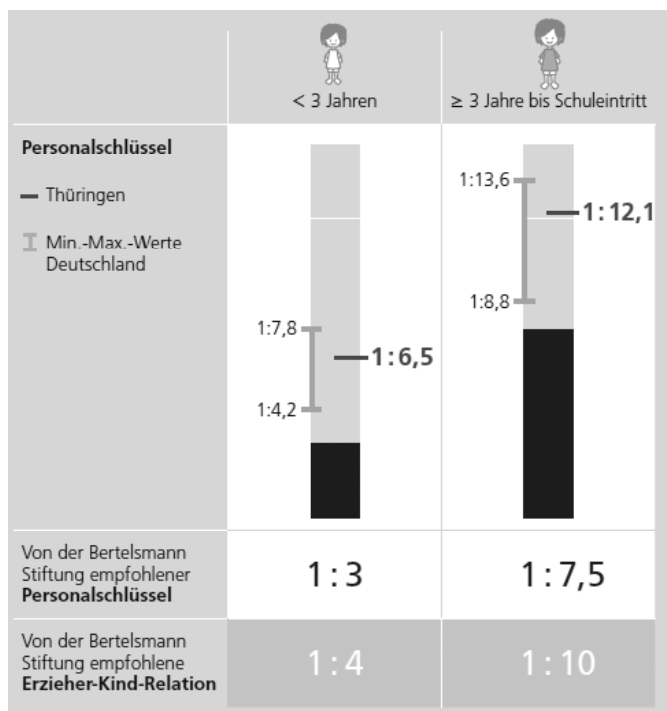
- Es ergibt sich, dass in den meisten westdeutschen Bundesländern die Teilhabequoten der zwei- und dreijährigen Kinder erhöht werden müssen und die Investitionen im Vergleich zu den ostdeutschen Bundesländern gering sind.
- Hingegen zeigt sich beim Personalschlüssel, dass hier insbesondere die ostdeutschen Bundesländer erheblichen Entwicklungsbedarf haben.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008 und [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Abbildung 2: Zentrale Ergebnisse des „Länderreport frühkindliche Bildungssysteme“ der Bertelsmann Stiftung

Kritisch beurteilt die Bertelsmann-Stiftung die Personalausstattung (auch Abbildung 2). Thüringen sei beim Personalschlüssel „sowohl für die Kinder unter drei Jahren als auch bei dem für die Nichtschulkinder über drei Jahren in die Gruppe der Bundesländer einzuordnen, die in den KiTas die schlechtesten Personalschlüssel haben und bei denen demnach deutlicher Verbesserungsbedarf besteht“. Nach Auskunft des Statistischen Landesamtes liegt der Personalschlüssel in Thüringen im Vergleich mit den anderen vier östlichen Bundesländern jedoch an der Spitze. Hier scheint es sich womöglich um ein Ost-West-Thema zu handeln, die hohe Versorgungsquote geht möglicherweise mit einer schlechteren Betreuungsrelation einher. Offen ist, ob die „Krippenoffensive“ der Bundesregierung dieses Problem nun auch in die alten Bundesländer exportiert.

Der in Thüringen – als einem von derzeit (2008) zwei Bundesländern – bereits ab vollendetem zweiten Lebensjahr bestehende Rechtsanspruch auf einen Platz in der FBBE (KiTa bzw. Tagesmutter) und damit der quantitative Ausbaustand der öffentlichen Kinderbetreuung wird, dies legt die Bertelsmann-Stiftung nahe, durch eine geringere Personalausstattung und in der Folge womöglich mit Qualitätsmängeln erkauft. Sie macht folgende Rechnung auf (Abbildung 3):<sup>70</sup>



Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2008, TH12A

Abbildung 3: Personalschlüssel und Erzieher-Kind-Relation in Thüringen, Bundesvergleich (2006)

Die Darstellung erscheint bei genauerer Betrachtung weniger eindeutig. Angesichts des im Bundesländervergleichs weit überdurchschnittlichen KiTa-Besuchs vor allem im dritten Jahr müssten die drei Altersgruppen 0-1, 1-2, 2-3 gesondert ausgewiesen und verglichen werden, um ein Urteil über qualitative Versorgungsengpässe zu erlauben. Entsprechende Daten nennt die Bertelsmann-Stiftung nicht.<sup>71</sup> Dass hier wohl Probleme bestehen, kann an dem im Länderschnitt sehr niedrigen Personalschlüssel zwischen 3 Jahren und Schuleintritt abgelesen werden. Zwar muss man auch hier einwenden, dass der hohe Ganztagsanteil in Thüringen die Personalwerte verzerrt, doch bleibt dann die Frage, ob der Bildungsauftrag auch ganztags wahrgenommen werden kann.

Martin R. Textor stellte die folgende Tabelle zusammen (Abbildung 4). Sie verdeutlicht, was die einzelnen Bundesländer an Mitteln für die Kindertagesbetreuung zur Verfügung stellen, und zwar auf der Ebene von Pro-Kopf-Beträgen (für Kinder von 0-6 Jahren<sup>72</sup>).

Rang	Bundesland	Pro-Kopf-Ausgaben
1	Berlin	7.082 Euro
2	Hamburg	5.207 Euro
3	Bremen	4.578 Euro
4	Saarland	4.173 Euro
5	Thüringen	4.083 Euro
6	Rheinland-Pfalz	4.076 Euro
7	Hessen	4.001 Euro
8	Nordrhein-Westfalen	3.700 Euro
9	Mecklenburg-Vorpommern	3.683 Euro
10	Baden-Württemberg	3.438 Euro
11	Sachsen	3.392 Euro
12	Schleswig-Holstein	3.272 Euro
13	Niedersachsen	3.159 Euro
14	Brandenburg	3.132 Euro
15	Sachsen-Anhalt	3.121 Euro
16	Bayern <sup>1)</sup>	2.925 Euro

<sup>1)</sup> Da dem Statistischen Bundesamt keine vollständigen Daten aus Bayern vorlagen, wurden diese vom Bayer. Sozialministeriums erbeten und mit E-Mail vom 26.02.2008 zur Verfügung gestellt. In der Mitteilung heißt es erläuternd: „Vermutlich ist die vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Förderung darauf zurück zu führen, dass bei der Datenerhebung zur Statistik der Kinder- und Jugendhilfe die Ausgaben für die Schulvorbereitenden Einrichtungen und Heilpädagogischen Tagesstätten im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht erfasst sind“.

*Quelle: Textor 2008b*

#### *Abbildung 4: Pro-Kopf-Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Jahr 2006*

Hier wird deutlich, dass Thüringen 400 Euro mehr pro Kind ausgibt als Mecklenburg-Vorpommern, knapp 700 Euro mehr als Sachsen und 900 Euro mehr als Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Nur Thüringen gehört zu den Bundesländern, die in der ersten Hälfte der Tabelle zu finden sind; Brandenburg und Sachsen-Anhalt bilden zusammen mit Bayern die drei „Schlusslichter“. Allerdings zeigt sich in dieser für Thüringen optimistischen Darstellung, dass die vergleichende Betrachtung von konkreten Bedingungen abstrahieren muss und insoweit stets vorsichtig zu interpretieren ist. Die in Abbildung 4 genannten Werte markieren nämlich nicht die Ausgaben der Landeshaushalte, sondern die Gesamtausgaben pro KiTa-Platz, die – neben den Ländern – vor allem von Kommunen und auch Eltern getragen werden. Im nächsten Teilkapitel wird auf die Kostenstrukturen und –trägerschaften noch weiter eingegangen. In Zusammenhang des Ländervergleichs ist zu beachten dass die Pro-Kopf-Werte sehr

stark von der Verteilung auf die Altersgruppen ausgehen, da die Pro-Kopf-Kosten für Kinder unter drei und vor allem unter zwei Jahren deutlich höher sind. Die hohen Aufwendungen in den Stadtstaaten (einschließlich Berlin) sind im Wesentlichen durch deren – für westdeutsche Verhältnisse – hohe Versorgungsquote für unter 3jährige begründet – vor diesem Hintergrund nehmen sich die Pro-Kopf-Kosten der ostdeutschen Länder tatsächlich äußerst niedrig aus und verweisen auf deutlich niedriger Personalkosten vor allem durch schlechtere Personalschlüssel.

Die Frage nach der dadurch möglichen Wahrnehmung des Bildungsauftrages ist auch vor dem Hintergrund des zum 1. August 2008 in Kraft getretenen „Thüringer Bildungsplan für Kinder bis 10 Jahre“ relevant, erstellt von einem wissenschaftlichen Konsortium. Der Bildungsplan umgeht Frage und Problem, indem er als „institutionenübergreifend und konzeptneutral angelegt“<sup>73</sup> definiert wird. Aus sozialwissenschaftlicher, politikevaluativer Perspektive erscheint freilich gerade die Verknüpfung pädagogischer und politischer Konzeptionen mit der institutionellen Realität wesentlich.

Insgesamt erscheint die Thüringer KiTa-Politik im Ländervergleich quantitativ ambivalent: ein hoher Versorgungsgrad geht mit unklaren Personalausstattungsdaten einher. Die Folgen für die Qualität der KiTa-Erziehung sind ebenfalls unklar, belastbare Daten fehlen hierfür im Ländervergleich vollständig. Eine Evaluation der pädagogischen Leistungen von Kindertagesstätten wurde zwar mit dem von Wolfgang Tietze und Mitarbeitern bereits 2002 entwickelten „Nationalen Kriterienkatalog“<sup>74</sup> vorbereitet, doch eine den PISA-Studien wenigstens im Ansatz vergleichbare, repräsentative Bewertung der KiTas wurde bisher nicht unternommen.<sup>75</sup> Die in der Presse irreführenderweise als „Baby-PISA“ bezeichnete OECD-Studie „Starting Strong“ (zuerst 2001) beruht in der zweiten Fassung von 2006 (OECD 2006), an der sich dann auch Deutschland beteiligte, auf dem „Besuch“ und „Besichtigungen“ einer Untersuchungsgruppe in fünf Bundesländern (darunter Thüringen)<sup>76</sup>, nicht auf Primärerhebungen wie die etwa zeitgleich veröffentlichten PISA-Studien.<sup>77</sup>

Bereits die Bertelsmann-Studie macht deutlich, dass die Wahl von Indikatoren und Parametern die Bewertung der Thüringer Familien- und Bildungspolitik massiv beeinflusst. Ein Spitzenergebnis erzielt Thüringen in dem im August 2008 präsentierten „Bildungsmonitor 2008“, der vom „Institut der deutschen Wirtschaft Köln“ im Auf-

---

73 TKM 2008, S. 10

74 Tietze/Viernickel 2007

75 Für den Bereich Prozessqualität (nicht Outcome): Tietze/Cryer 2004

76 OECD 2004, S. 7

77 Bennett 2006

trag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“ erstellt wurde.<sup>78</sup> Thüringen erreicht darin Platz drei, nach Sachsen und Baden-Württemberg.<sup>79</sup> Allerdings muss auch hier genauer beleuchtet werden, womit die Rangstellung begründet wird. Der Fokus dieses „Bildungsmonitors“ ist rein bildungsökonomisch, er fragt, „in welchen Bereichen des Bildungssystems Handlungsbedarf besteht, um die Bedingungen für Wirtschaftswachstum zu verbessern.“<sup>80</sup> Hierzu werden 13 Fragestellungen herangezogen, die teils klar mit den hier verfolgten Fragen übereinstimmen (z.B. Betreuungsrelationen in Bildungseinrichtungen), aber auch Dimensionen als Urteilsgrundlage betrachten, über die ein fachlicher Diskurs ratsam erscheint (z.B. Reproduktion von Ingenieuren, „Zeiteffizienz“). Hier besteht die Gefahr, dass ein verengter Blick auf „ökonomisch kostbare Zeit“<sup>81</sup> die zudem individuell sehr unterschiedliche Entwicklungszeit von Kindern übersieht.

Sowohl die Studie der Bertelsmann-Stiftung, vor allem aber die Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft stehen in einer seit Ende der 1990er Jahre auch international beachtlichen Konjunktur bildungs- und familienökonomischen Denkens. So beauftragte die rot-grüne Bundesregierung den Vorsitzenden des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bert Rürup, mit Gutachten zur Entwicklung auch der Familienpolitik.<sup>82</sup> Im Juni 2008 präsentierte das Bundesfamilienministerium eine ebenfalls vom „Institut der deutschen Wirtschaft“ erstellte „Sozialbilanz Familie“, die eine „ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik“ beabsichtigt.<sup>83</sup> Bereits der 5. Familienbericht 1995 hat mit seiner Konzeptualisierung der Familie als Produktionsort von „Humankapital“ und „Humanvermögen“ einer ökonomischen Perspektive das Wort geredet, damals noch stark beeinflusst durch die integrative Perspektive des Familiensoziologen Franz-Xaver Kaufmann. Auch im 7. Familienbericht 2006 versuchten Soziologen wie Hans Bertram und Jutta Allmendinger die bildungs- und familienökonomische Emphase in Teilen der Medien und des Wissenschaftssystems zu mäßigen.<sup>84</sup> Zwar haben ökonomische Perspektiven wie beispielsweise die Arbeiten des Nobelpreisträgers (2000) James J. Heckman<sup>85</sup> zu den langfristigen Effekten frühkindlicher Bildungsprogramme oder Studien über die langfristigen Auswirkungen von Mutterschaftszeiten („maternal leave“) auf die Entwicklung kindlicher Leistungsfähigkeit<sup>86</sup> das Wissen um die

---

78 Plüneck u.a. 2008

79 Ebd., S. 99ff.

80 Ebd., S. 4

81 ebd., S. 5

82 Rürup/Gruescu 2004

83 BMFSFJ 2008

84 BMFSFJ 2006

85 Heckman 2008

86 Dustmann/Schönberg 2008

gesellschaftliche Einbettung von Familie und pädagogischen Institutionen bereichert. Doch sie ruhen auf Parametern auf, die in anderen Disziplinen gewonnen werden und nur bei Einbeziehung von deren Erkenntnispotential zu gehaltvollen Evaluationen führen. So sind beispielsweise die Ergebnisse der letztgenannten Studie wenig gehaltvoll. Zwar hatten die Einführung des Erziehungsgeldes und seine Ausweitung seit den 1980er Jahren wohl keinen signifikanten Effekt auf Bildungs- und Arbeitsmarktkarrieren der Kinder. Das war aber auch nicht die Zielsetzung jener Politik. In Bezug auf die Kinder sollte sie eher sichere Bindungen unterstützen und damit einen individualisierten, flexiblen Sozialcharakter. Ob das gelang, lässt sich aber nicht aus Bildungs- und Arbeitsmarktstrukturdaten ablesen.

### 3.2.2 Die TFO im Spiegel der verfügbaren Thüringer Daten

Seit Einführung der TFO 2006 ist die Zahl der KiTas in Thüringen marginal um 1,68 Prozentpunkte, von 1.364 Einrichtungen auf 1.341 Einrichtungen im Jahr 2008 gesunken. Nach Angabe des TKM ist die Hauptursache für deren Schließung Unwirtschaftlichkeit aufgrund niedriger Belegungsquoten. Zum Teil wurden mehrer kleine KiTas in ländlichen Regionen zusammengelegt um die Wirtschaftlichkeit für den Träger der Einrichtungen zu erhöhen.<sup>87</sup> Dies untermauert die These von Unregelmäßigkeiten der Auswirkungen der Finanzierungsumstellung im Stadt-Land-Vergleich (siehe zu den Wahrnehmungen bei Fachkräfte und Verwaltung Kapitel 5 und 6). Die Anzahl des pädagogischen Fachpersonals ist seit 2006 von 9.988 um 2 Fachkräfte auf 9.986 gesunken, die Anzahl der Vollzeitäquivalente von 8.386 auf 8.321.<sup>88</sup> Die tatsächlich erbrachte Arbeitszeit erfassen diese Daten nicht. In Abbildung 5 werden die seitens des Thüringer Kultusministeriums (TKM) erfassten Daten zu Anzahl der Einrichtungen, Anzahl der betreuten Kinder, Fachpersonal und Landeszuschüssen sowie der Geburtenzahl im Zeitverlauf 1996 bis 2008 zusammengestellt, um die langfristige Entwicklung vor und durch die TFO beobachten zu können.

---

87 TKM Berichterstattung für 1. Thüringer Familienbericht 12.11.2008, S. 2

88 Dies bedeutet einen statistisch erfassten, marginalen Verlust von 1.755 Arbeitsstunden für das Personal in den Thüringer KiTas.

Kinder- gartenjahr	1996/97	1997/98	1999/ 2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	Bundes- statistik 15.3. 2006	Bundes- statistik 15.3. 2007	Bundes- statistik 15.3. 2008
Anzahl der Einrichtun- gen	1.456	1.436	1.415	1.401	1.392	1.379	1.372	1.371	1.360	1.364	1.349	1.341
Anzahl der Plätze	71.209	70.614	71.806	74.105	76.457	78.048	79.331 + 1.726 Beh.	79.873 + 1.749 Beh.	79.890 + 1.843 Beh.	79.890 davon ca. 1.843 Beh.	79.130 davon 2.400 Beh.	79.460 davon 2.577 Beh.
Pädago- gisches Fach- personal *	6.791	6.730	6.777	6.854	6.844	6.952	7.069	7.085	7.055	7.055	8.159 (39 Std./ Wo)	8.321 (39 Std./ Wo)
Zuschüsse des Landes    davon Investitions- zuschuss	DM 249 Mio.  3,7 Mio.	DM 239 Mio.	DM 251,5 Mio.	DM 244,4 Mio.	EUR 128 Mio. (250 Mio. DM)	EUR 139 Mio.	EUR 149 Mio.	EUR 151 Mio.	EUR 127 Mio.	EUR 115 Mio. + 38 Mio. Erzie- hungs- geld	EUR 106,5 Mio + 38 Mio. Erzie- hungs- geld	EUR 103,8 Mio + 38 Mio Erzie- hungs- geld
Investitions- zuschuss		3,5 Mio.	7,18 Mio.	12,25 Mio.	5,4 Mio. (10,65 Mio. DM)	5,5 Mio.	5,5 Mio.	4,3 Mio. (Verga- be im TMBV)	1,3 Mio (Verga- be im TMBV)	1,3 Mio (Verga- be im TMBV)	-	-
Anzahl der in TH geborenen Kinder	16.475	16.607	17.577	17.351	17.007	16.911	17.310	16.713		2006 16.402	2007 17.176	2008

\* Angaben zum pädagogischen Fachpersonal bis Kiga-Jahr 2004/05 (2006) sind nur in Stellen (Vollbeschäftigten-Einheit/VbE=40 Std./Wo.) möglich, da viele Erzieherinnen teilzeitbeschäftigt sind. Die Anstellungsverhältnisse liegen bei den kommunalen bzw. freien Trägern von Kindertageseinrichtungen. Ab 2007 wurden zum bundesweiten Vergleich je VbE 39 Std. pro Woche angesetzt.

*Quelle: Thüringer Kultusministerium (TKM), eigene Darstellung*

*Abbildung 5: Übersicht zu Tageseinrichtung für Kinder im Freistaat Thüringen 1996-2008*

Die absoluten Zahlen von Kindern bis zum Schuleintritt, die in Thüringen eine KiTa besuchen, sind seit 2006 nahezu konstant: 79.454 (2006), 79.130 (2007) und 79.460 (2008). Von diesen Kindern nutzten lediglich 6,58 Prozent die Einrichtung in einer Betreuungszeit von 5 bis 7 Stunden täglich. Die Mehrheit von 81,92 Prozent nutzen die KiTa ganztags in einer Betreuungszeit von 7 bis 10 Stunden. Ein kleiner Teil (3,5 Prozent) nutzt Betreuungszeiten von mehr als 10 Stunden. Die Grundlage zur Berechnung des Personalschlüssels nach § 14 Abs. 1 ThürKiTaG ist eine durchschnittlich neunstündige Betreuungszeit. Die Zeitangaben für die Vor- und Nachbereitung werden entsprechend den Neuregelungen gesondert ausgewiesen. Zudem erfolgt eine kindbezogene (subjektbezogene) Personalberechnung. Im Folgenden werden



aus Darstellungen des Thüringer Kultusministeriums die Berechnungsmodalitäten wiedergegeben.<sup>89</sup>

Die Grundlage für die Berechnung des pädagogischen Personals (Mindestpersonal) ist § 14 Abs. 2 ThürKitaG:

Alter	Bemessungsgröße	Faktor/Kind
0 – 2	1:7	0,161 VZB (1:7=0,1428; 0,1428 : 8 Std.=0,1785; 0,1785 x 9 Std.= 0,1606 gerundet <b>0,161</b> )
2 – 3	1:10	0,113 VZB (1:10=0,1 : 8= 1,0125 * 9= 0,1125 gerundet <b>0,113</b> )
3 – Schulanfang	1:15	0,075 VZB (1:15=0,0666 : 8 = 0,008333 * 9 = 0,07499 gerundet <b>0,075</b> )
Grundschulalter (Kinderhort)	0,6:20	0,03 VZB 0,6:20=0,03 : 8= 0,00375 * 9 = 0,033 gerundet <b>0,03</b> )
Vor- und Nachbereitung alle Kinder		0,0025 VZB (2 Wochenstunden bei 20 Kindern)
Leitungstätigkeit alle Kinder		0,005 VZB (4 Wochenstunden bei 20 Kindern)

Der Personalschlüssel geht von einer Betreuung im Umfang von neun Stunden je Kind aus.

Beispiel 1:

40 Kinder (3 Jahre bis Schuleintritt)	Faktor (neun Stunden Betreuungszeit)	Mindestpersonal
Personalschlüssel	0,075	3,0 VZB
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt	0,082	3,3 VZB - 132 Wochenstunden – 26,4 Stunden/Tag

Das errechnete Mindestpersonal kann 132 Wochenstunden und damit 26,4 Stunden täglich abdecken. Die Öffnungszeiten der Einrichtungen aber sind unterschiedlich (acht bis zwölf Stunden). Sie werden vom Träger in Absprache mit der Gemeinde am Bedarf orientiert festgelegt. Eine Einrichtung mit einer kürzeren Öffnungszeit hat günstigere personelle Ressourcen als eine Einrichtung mit längeren Öffnungszeiten. Hierin ist aus Sicht des TKM ein Grund zu sehen, dass die gemeldeten „Bedürftigkeiten“ unterschiedlich sind.

Ein anderer Grund wird darin gesehen, dass vor Ort die Formulierung im Gesetz „(...) ausgehend von einer Betreuung im Umfang von neun Stunden (...)“ nicht als verbindlich angesehen wird, zumal nach dem „alten Gesetz“ der für zehn Stunden vorgegebene Personalschlüssel jeweils um 0,12 reduziert bzw. erweitert wurde, wenn die Gruppe mit neun bzw. elf Stunden berechnet wurde. Das hat folgende Wirkungen:

Beispiel 2: Träger und Gemeinde legen für alle Kinder eine achtsündige Betreuung zugrunde

40 Kinder (3 Jahre bis Schuleintritt)	Faktor (acht Stunden Betreuungszeit)	Mindestpersonal
Personalschlüssel	0,0666	2,66 VZB
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt		2,94 VZB – 117,6 Wochenstunden –23,5 Stunden/Tag

Das Absenken des Betreuungsumfangs von neun auf acht Stunden führt zu einer Differenz in Höhe von täglich 2,9 Stunden für das pädagogische Personal.

Beispiel 3: Träger und Gemeinde legen fest, dass es Ganztagsplätze (neun Stunden) und Halbtagsplätze (sechs Stunden) gibt.

40 Kinder (3 Jahre bis Schuleintritt; 20 Ganztagsplätze, 20 Halbtagsplätze)	Faktor	Mindestpersonal
Personalschlüssel (9 Std.)	0,075	1,5
Personalschlüssel (6 Std.)	0,05	1,0
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt		2,8 VZB – 112 Wochenstunden – 22,4 Stunden/ Tag

Die Differenzierung nach Ganz- und Halbtagsplätzen (neun bzw. sechs Stunden) führt dazu, dass täglich vier Stunden weniger pädagogisches Personal vorhanden ist.

Beispiel 4: Träger und Gemeinde legen fest, dass es Ganztagsplätze (neun Stunden) und Halbtagsplätze (fünf Stunden) gibt.

40 Kinder (3 Jahre bis Schuleintritt; 20 Ganztagsplätze, 20 Halbtagsplätze)	Faktor	Mindestpersonal
Personalschlüssel (9 Std.)	0,075	1,5
Personalschlüssel (5 Std.)	0,04	0,8
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt		2,6 VZB – 104 Wochenstunden – 20,8 Stunden/Tag

Allein die Veränderung der Größe für den Halbtagsplatz (statt sechs nun fünf Stunden) führt zu 1,6 Stunden täglich weniger für das pädagogische Personal.

Beispiel 4: Träger und Gemeinde legen eine halbstündige Berechnung je nach konkreter Verweildauer fest.

40 Kinder (3 Jahre bis Schuleintritt;	Faktor	Anzahl der Kinder	Mindestpersonal
Personalschlüssel 4 Std.	0,033	3	0,1 VZB
Personalschlüssel 4,5 Std.	0,037	2	0,07 VZB
Personalschlüssel 5 Std.	0,04	3	0,12 VZB
Personalschlüssel 5,5	0,045	1	0,045 VZB
Personalschlüssel 6 Std.	0,05	4	0,2 VZB
Personalschlüssel 6,5 Std.	0,054	5	0,27 VZB
Personalschlüssel 7 Std.	0,058	8	0,47 VZB
Personalschlüssel 7,5 Std.	0,06	7	0,44 VZB
Personalschlüssel 8 Std.	0,066	4	0,27 VZB
Personalschlüssel 8,5 Std.	0,07	1	0,07 VZB
Personalschlüssel 9 Std.	0,075	2	0,15 VZB
Personalschlüssel 9,5 Std.		-	
Personalschlüssel 10 Std.		-	
Vor- und Nachbereitung	0,0025		0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005		0,2 VZB
Gesamt			2,505 VZB – 10 Wochenstunden – 20 Stunden/Tag

Diese Form der Personalberechnung führt zu einer Differenz im Umfang von 6,4 Stunden täglich gegenüber der Berechnung auf der Grundlage von einem neunstündigen Betreuungsumfang.

Ein dritter Grund, warum der Personalschlüssel kritisiert wird, besteht darin, dass vor Ort festgelegt werden kann, zu welchem Zeitpunkt die Kinderzahlen erhoben werden, die Grundlage für die Personalberechnung bilden. Folgende Varianten sind z. B. in der Praxis anzutreffen:

- Die Kinderzahlen werden jeweils zum 15.3., 15.6., 15.9 und 15.12. erfasst. Das Personal wird der jeweiligen Situation angepasst.
- Problem: Der Arbeitsumfang der Erzieherinnen ändert sich viermal im Jahr.
- Die Kinderzahlen werden jeweils zum 15.3., 15.6., 15.9 und 15.12. erfasst. Es wird das Jahresmittel gebildet und entsprechend ist die Arbeitszeit des pädagogischen Personals. Der Arbeitsumfang wird auf einem Arbeitszeitkonto erfasst. Problem: Plus-Stunden werden aufgebraucht, um bei Krankheiten zu vertreten. Sie fehlen z. T. dann, wenn die Anzahl der Kinder steigt, also im Frühjahr.
- Die Kinderzahlen werden monatlich erfasst. Der Umgang damit wie in den beiden dargestellten Varianten. Problem: Da sich der Arbeitsumfang der Erzieherinnen nun monatlich ändert, führt dies nicht selten zu Ärger bei den Mitarbeitern.

Die Bedingungen, von denen aus diskutiert wird, sind also sehr unterschiedlich. Deshalb gibt es Träger, Gemeinden und Pädagogen, die mit dem zur Verfügung gestellten Personal (zum Teil mehr als das errechnete Mindestpersonal) wohl sehr gut zurechtkommen.<sup>90</sup> Es gibt aber auch Einrichtungen, die so knapp mit Personal ausgestattet sind, dass es zu den Vorwürfen kommt, die immer wieder formuliert werden (siehe Kapitel 5).

Die Probleme sollen auch am Beispiel einer Kinderkrippe aufgezeigt werden.

#### 1. Beispiel

40 Kinder (0 bis 2 Jahre)	Faktor (neun Stunden Betreuungszeit)	Mindestpersonal
Personalschlüssel	0,161	6,44 VZB
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt	0,082	6,74 VZB - 269,6 Wochenstunden – 54 Stunden/Tag

Bildet man formal acht Gruppen, so stehen rechnerisch für jede Gruppe täglich 6,75 Stunden pädagogisches Fachpersonal zu Verfügung. Werden aber vier Gruppen mit neun Stunden benötigt, verbleiben für die übrigen vier Gruppen nur noch 18 Stunden täglich, d. h. 4,5 Stunden je Gruppe. Dann sind weder Krankheit, noch Urlaub oder Vor- und Nachbereitung berücksichtigt.

#### 2. Beispiel

40 Kinder (0 bis 2 Jahre )	Faktor (acht Stunden Betreuungszeit)	Mindestpersonal
Personalschlüssel	0,142	5,71 VZB
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt		6,01 VZB – 240 Wochenstunden – 48 Stunden/Tag

Die Veränderung des Betreuungsschlüssels von neun auf acht Stunden hat zur Folge, dass sechs Stunden täglich weniger zur Verfügung stehen.

<sup>90</sup> In der internen Stellungnahme des TKM heißt es dazu: „Leider melden sich diese kaum zu Wort.“

Beispiel 3 Träger und Gemeinde legen fest, dass es Ganztagsplätze (neun Stunden) und Halbtagsplätze (sechs Stunden) gibt.

40 Kinder (3 Jahre bis Schuleintritt; 20 Ganztagsplätze, 20 Halbtagsplätze)	Faktor	Mindestpersonal
Personalschlüssel (9 Std.)	0,161	3,22
Personalschlüssel (6 Std.)	0,11	2,14
Vor- und Nachbereitung	0,0025	0,1 VZB
Leitungstätigkeit	0,005	0,2 VZB
Gesamt		5,66 VZB – 226,4 Wochenstunden – 45,28 Stunden/Tag

Die Differenzierung nach Halb- und Ganztagsplätzen führt zu einer Differenz von neun Stunden täglich.

Die Beispiele sollen belegen, so die Einschätzung des TKM, dass es keine belastbaren Zahlen für die Personalsituation in Thüringen gibt. Im Rahmen des demokratischen Willensbildungsprozesses ist die Kommune in ihrer Verantwortung für die Kindertageseinrichtungen gestärkt worden. Sie entscheiden im Rahmen ihrer Möglichkeiten über

- den zugrunde gelegten Personalschlüssel,
- die Öffnungszeit der Kindertageseinrichtung und
- die Termine der Erfassung der Kinder, deren Anzahl und Alter Grundlage für die Personalberechnung sind.

Das Land gewährt jeder Wohnsitzgemeinde eine Landespauschale

- für jedes Kind im Alter von drei Jahren bis sechs Jahren und sechs Monaten 100 € monatlich, gleichgültig ob es eine Einrichtung besucht oder nicht (§ 19 Abs. 3 ThürKitaG),
- für jeden tatsächlich belegten Platz eines Kindes bis zwei Jahre ebenfalls 100 € monatlich (§ 19 Abs. 2 ThürKitaG),
- eine Infrastrukturpauschale (§21 ThürKitaG)

unabhängig davon,

- welcher Personalschlüssel zugrunde gelegt wird,
- welche Öffnungszeit festgelegt ist,
- wann die Kinderzahlen nach Altersgruppen erfasst werden.

Man könnte zu der Auffassung gelangen, dass viele Probleme, die gegenwärtig durch die Praxis vorgetragen werden, Probleme sind, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gelöst werden müssen. Dennoch bleiben die Probleme, die die Vor-

und Nachbereitungszeit, die Leitungstätigkeit und die verantwortungsvolle Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder unter drei Jahren betreffen, Probleme, die das Land im Interesse der Kinder lösen sollte. Die in Kapitel 9 ausgeführten Empfehlungen werden diese Gesichtspunkte aufgreifen.

In Kapitel 5 werden aus Sicht der Fachkräfte im KiTa-Bereich komplementäre und in der Regel kritische Perspektiven vorgebracht. Ein aus den (internen) Darlegungen des TKM ableitbares Problem resultiert aus der Subjektorientierung der Finanzierungsstruktur, die eine Kalkulierbarkeit des Personaleinsatzes erheblich erschwert. Dies wird anschaulich sichtbar anhand der Personalberechnung einer Kindertagesstätte, die der Forschergruppe durch ihre Leitung zur Verfügung gestellt wurde und hier anonymisiert zitiert wird (Abbildung 6). Sie markiert erhebliche Schwankungen innerhalb eines Quartals. Die Mitarbeiter beklagen, dass eine hohe Planungsunsicherheit bestehe, was die Teamfindung erschwere. Zudem werden ErzieherInnen häufig nur noch befristet eingestellt. Die Folge sei ständiger Wechsel von Bezugspersonen.

Altersgruppe		Faktor	Stich tag	1.Sep 08	Stich tag	1.Okt 08	Stich tag	1.Nov 08	Stich tag	1.Dez 08
			Anzahl Kinder	VZB Soll	Anzahl Kinder	VZB Soll	Anzahl Kinder	VZB Soll	Anzahl Kinder	VZB Soll
0 2	ganztags	0,1610					1	0,161	3	0,483
	halbtags	0,1070								
2 3	ganztags	0,1130	12	1,356	10	1,130	8	0,904	6	0,678
	halbtags	0,0750								
3 Schuleintritt	ganztags	0,0750			2	0,150	4	0,300	6	0,450
	halbtags	0,0500								
Grundschul alter		0,0300								
Zwischen summe			12	1,356	12	1,280	13	1,365	15	1,611
Vor und Nachbereitung		0,0025	12	0,030	12	0,030	13	0,033	15	0,038
Leitung		0,0050	12	0,060	12	0,060	13	0,065	15	0,075
<b>Gesamtsummen</b>			<b>12</b>	<b>1,446</b>	<b>12</b>	<b>1,370</b>	<b>13</b>	<b>1,463</b>	<b>15</b>	<b>1,724</b>

Abbildung 6: *Beispiel für die Personalberechnung für Ganz- und Halbtagsplätze an Hand einer gemischten Gruppe einer Kindertagesstätte in Jena*

Die Kritik an dem neuen Modell der Berechnung des Personalschlüssels konstituiert sich, entsprechend den Aussagen im Feld (siehe Kapitel 5) aus drei empirischen Konfliktsituationen: Die erste ergibt sich aus den unterschiedlichen Öffnungszeiten der

Einrichtungen.<sup>91</sup> Diese schwanken zwischen acht und zwölf Stunden (siehe Abbildung 7). Für Einrichtungen mit kürzeren Öffnungszeiten ergeben sich größere personelle und damit zeitliche Ressourcen als für Einrichtungen mit längeren Öffnungszeiten. Im Hinblick auf die angestrebte bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollten an dieser Stelle Korrekturen vorgenommen werden.

durchschnittlich vereinbarte Betreuungszeiten pro Tag	15.3.2006	15.3.2007	15.3.2008
bis zu 5 Stunden	7.867	6.818	6.353
mehr als 5 bis zu 7	3.902	5.088	5.226
mehr als 7 bis zu 10	64.562	64.268	65.091
mehr als 10 Stunden	3.072	2.910	2.778
Vor- und nachmittags ohne Mittagsversorgung	51	46	12

Quelle: Thüringer Kultusministerium (TKM)

Abbildung 7: Anzahl der Kinder in Kindertageseinrichtungen nach vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten

Ein zweiter Konflikt ergibt sich aus kommunalen Gestaltungsspielräumen. In zwei der fünf untersuchten Standorte wird die Gesetzesformulierung „...ausgehend von einer Betreuungszeit im Umfang von neuen Stunden...“ nicht als verbindlich angesehen. Diese Gemeinden legen entweder grundsätzlich eine niedrigere durchschnittliche Betreuungszeit fest oder rechnen exakte Betreuungszeiten ab. Beide Strategien verringern die entstehenden Kosten für die Gemeinden. Für das Fachpersonal kann daraus eine Zeitdifferenz von mehr als 6 Stunden täglich gegenüber der Berechnung auf Grundlage eines neunstündigen Betreuungsumfangs resultieren.<sup>92</sup> Ein dritter Kritikpunkt wurzelt in der kommunal und trägerspezifisch unterschiedlich gehandhabten Erfassung der Kinderzahlen in den Einrichtungen. Mit der Häufigkeit der Erfassung steigen auch die Anpassungen der Arbeitsumfänge in den Arbeitsverträgen der MitarbeiterInnen. Dies führt in der Praxis zu bereits beschriebenen existenziellen Ängsten, verbunden mit sinkender Erwartbarkeit eines sicheren Einkommensniveaus. Ein Personalschlüssel errechnet durch einen mittleren Jahreswert in der Belegung trägt „Spitzenzeiten“ nur ungenügend Rechnung. Hinzu kommt die – für Ostdeutschland typische – Altersstruktur mit hohem Anteil älterer MitarbeiterInnen.

<sup>91</sup> Öffnungszeiten werden in Absprache zwischen Träger und Gemeinde bedarfsgerecht festgelegt.

<sup>92</sup> TKM Belastbare Zahlen zur Umsetzung von § 14 Abs. II ThürKiTaG, S. 2ff.

Altersstruktur	15.3.2006	15.3.2007	15.3.2008
tätige Personen	12.561	12.248	12.481
davon			
Leitungspersonal	323	213	205
Hauswirtschaftliches/ technisches Personal	2.176	2.171	2.229
Verwaltungspersonal	74	53	61
Pädagogisches Personal, davon	9.988	9.811	9.986
unter 35 Jahre	1.452	1.286	1.416
35 bis 45 Jahre	3.335	3.229	3.035
45 bis 55 Jahre	3.872	3.892	3.997
55 bis 60 Jahre	1.121	1.229	1.325
60 und mehr Jahre	208	175	213

Quelle: Thüringer Kultusministerium (TKM)

Abbildung 8: Anzahl und Altersstruktur des in Kindertageseinrichtungen tätigen Personals in Thüringen

Die Anzahl des pädagogischen Fachpersonals hat sich von 2006 bis 2008 demnach kaum verändert (minus 2 Personen). Die Altersstruktur des pädagogischen Personals weist darauf hin, dass die meisten Fachkräfte älter als 45 Jahre sind (2006 – 52 Prozent; 2007 – 54 Prozent; 2008 – 55 Prozent). Das ist allerdings nicht überraschend. Bereits 2003 machten die Universität Dortmund und das Deutsche Jugendinstitut in einer Studie zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Jugendhilfe in Thüringen deutlich:

„Ein besonderes Problem stellt die Altersstruktur der sozialpädagogischen Fachkräfte im Gruppendienst in Kindertageseinrichtungen dar. Infolge des dramatischen Geburteneinbruchs bis Mitte der 1990 Jahre und des daraus resultierenden, bis zu 60% geringeren Fachkräftebedarfs, wurden in erster Linie jüngere Fachkräfte entlassen, und für ältere Mitarbeiterinnen wurden Vorruhestandsregelungen umgesetzt. Somit entstand eine relativ homogene Altersstruktur des Fachpersonals, die Ende 1998 schon dadurch gekennzeichnet war, dass bereits 64,2% aller 9.482 sozialpädagogischen Fachkräfte 40 Jahre und älter waren. Von diesen rund 9.500 MitarbeiterInnen sind nur etwa 30% vollzeitbeschäftigt (40 Wochenarbeitsstunden), wobei der Anteil der über 40 jährigen Beschäftigten unter diesen Vollzeitbeschäftigten ebenfalls über 60% beträgt. Der größte Teil der sozialpädagogisch qualifizierten MitarbeiterInnen in Kindertageseinrichtungen ist mit einem Anteil von rund 70% teilzeitbeschäftigt, wobei von diesen Teilzeitkräften rund 36% (berechnet vom Ausgangswert der sozialpädagogischen Fachkräfte insgesamt) in einem Umfang von 32 bis unter 38,5 Stunden wöchentlich und rund 34% in einem Umfang von 20 bis unter 32 Stunden wöchentlich tätig sind (hier nicht ausgewiesen). Rund 69% der teilzeitbeschäftigten Personen sind Ende 1998 über 40 Jahre alt.“<sup>93</sup>



Die Tendenz der Überalterung des pädagogischen Personals in den Kindertageseinrichtungen wird in den kommenden Jahren noch zunehmen. Auch diese Entwicklung könnte – wenn gleich nur sehr begrenzt – dadurch aufgefangen werden, dass eine stärkere Mischung von Fachkräften und Assistenzkräften (Praktikanten, FSJ bzw. Mitarbeiter „ThüringenJahr“, Helfer und Assistenten) ergänzend in die Arbeit einbezogen wird.<sup>94</sup>

Die Stärkung der kommunalen Selbstverantwortung im Bereich der Kindertagesstätten hat weitreichende Folgen: infolge höherer finanzieller Inverantwortungnahme der Kommunen streben diese ebenfalls nach höchstmöglicher Effizienz und Verringerung ihrer Ausgaben, mit beschriebenen Folgen für das pädagogische Personal. In einer Stellungnahme des TKM heißt es dazu: „Viele Probleme, die gegenwärtig durch die Praxis vorgetragen werden, sind Probleme, die im Rahmen kommunaler Selbstverantwortung zu lösen sind.“ Einer formalen Schlechterstellung in der Personalsituation infolge der Festlegungen des § 14 Abs.1 ThürKiTaG sei nicht zuzustimmen. Der hohe Kostendruck in den Gemeinden erzwingt jedoch eine Modifikation dieser Vorgaben, was in der Praxis überwiegend zu einer Schlechterstellung der Personalausstattung führt. Mit Verweis auf die Auswertung in Kapitel 6 und der beabsichtigten Sicherung des Erziehungs- und Betreuungserfolges stellt sich die Frage nach erneuten Aushandlungsprozessen in der Gewichtung der Finanzierungsanteile des Landes und der Kommunen.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist ein relativ konstantes Verhältnis von institutioneller und familialer Erziehung zu beobachten. Ausgehend von einer Besuchsquote der Zwei- bis Dreijährigen von 79,5 Prozent im Jahr 2006, ist sie 2007 um 6,1 Punkte auf 73,4 Prozent zurückgegangen. Nach dem aktuellen Bericht zur Kindertagesbetreuung des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS) ist zum Stichtag 31.3.2008 die KiTa-Besuchsquote wieder um 2,7 Punkte auf 76,1 Prozent gestiegen (siehe Abbildung 1).<sup>95</sup> Im Bundesvergleich hat Thüringen mit ausgewiesenen 95,9 Prozent die höchste Quote der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten der Kinder über drei. Auch die Inanspruchnahme einer KiTa der Ein- bis Zweijährigen hat sich seit 2006 von 27,9 Prozent konstant auf aktuelle 34,6 Prozent erhöht. Diese Werte sprechen für eine hohe Akzeptanz und Notwendigkeit institutioneller Kinderbetreuungsangebote.

---

94      Hierzu am Beispiel der Stadt Jena: Merten u.a. 2008.  
95      Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 7

Irritierend zu den beschriebenen statistischen Daten zur Inanspruchnahmequote und den Aussagen des Feldes wirken die Daten des Thüringer Landesverwaltungsamtes. Hier werden Statistiken zum Antragsverhalten der Eltern zum TEG geführt.<sup>96</sup> Seit Inkrafttreten der Reform ist eine deutliche Verschiebung in den Anträgen zu Gunsten familialer Erziehung zu konstatieren. Im Jahr 2006 stellten 24,88 Prozent einen Antrag auf familiäre Verwendung des TEG, im Jahr 2007 stieg die Zahl auf 42,9 Prozent an. Aktuell stellen 40,35 Prozent der Thüringer Eltern einen Antrag auf das TEG zum familialen Verbleib. Die Antragsstatistiken bilden jedoch lediglich die Erstbewilligung der Anträge ab. Eine Aussage über die kontinuierliche Verwendung des TEG, ob und zu welchem Zeitpunkt es im dritten Lebensjahr des Kindes an eine KiTa oder eine Tagespflegeperson abgetreten wird, lässt sich anhand dieser Statistiken nicht treffen. Darüber hinaus ist die Interpretation dieser Daten nicht leicht. Gemäß § 1 der Durchführungsverordnung des TEG haben die Wohnsitzgemeinden dafür Sorge zu tragen, dass die Anspruchsberechtigten rechtzeitig vor Vollendung ein Antragsformular zur Verfügung haben. Es ist als wahrscheinlich anzunehmen, dass viele Eltern entsprechend der aktuellen Situation der Betreuung ihres Kindes den Antrag stellen. Ein Anteil von 40 Prozent der Eltern, die ihre Kinder kurz vor Vollendung des zweiten Lebensjahres noch zu Hause erziehen erscheint plausibel. Mit Beginn des dritten Lebensjahres besteht der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz. Eine zunehmende Nutzung der Betreuungsangebote im dritten Lebensjahr könnte eine Erklärung der Differenz zwischen 40, 35 Prozent Beantragung des TEG für familiäre Erziehung und 76,1 Prozent Inanspruchnahmequote der Kinder zwischen zwei und drei Jahren sein. Auch die schwankende Kapazität freier Plätze im Verlauf eines Kindergartenjahres oder Unsicherheit im Antragsverhalten könnten ursächlich sein.

Das Land beteiligt sich an den Kosten der KiTa-Betreuung mit einer zweckgebundenen Landespauschale in Höhe von 100 Euro monatlich an die zuständige Wohnsitzgemeinde (§ 19 ThürKiTaG). Der Rechtsanspruch jedes Kindes vom vollendeten zweiten Lebensjahr auf einen KiTa-Platz ist gegenüber der Wohnsitzgemeinde geltend zu machen, richtet sich aber gegen den Landkreis oder die kreisfreie Stadt als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 2 ThürKiTaG). Nach § 21 ThürKiTaG gewährt das Land den Kommunen eine Infrastrukturpauschale in Höhe von 1000 Euro pro Kind für die Anzahl der jährlich neu geborenen Kinder ihres Gemeindegebietes.

Relevant für die Finanzierungsbelastung der Gemeinden sind die Anteile der anderen Beteiligten der Finanzierungsgemeinschaft. Die Deckung der Gesamtkosten erfolgt durch Eigenmittel der Gemeinde und des Trägers, Abtretung von Landeserziehungs-

96

Gemäß § 7 ThürErzGGDVO haben die Gemeinden dem Landesverwaltungsamt quartalsweise u. a. den Anteil der Anträge auf TEG gemessen an allen Anspruchsberechtigten, den Anteil der bewilligten und abgelehnten Anträge und die Inanspruchnahme von Plätzen der Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege durch gesonderte Statistiken mitzuteilen.

geld, Zuschüsse des Landes und des Landkreises und durch Elternbeiträge. Für 2005 erfasst die Jugendhilfestatistik (Länderreport der Bertelsmann-Stiftung) einen Landesanteil von 37,8 Prozent. Kommunen kommt der Anteil von 44,8 Prozent zu, Eltern 16,5 Prozent und freie Träger 0,5 Prozent.<sup>97</sup> In den öffentlichen Statistiken fehlen i.d.R. die Elternbeiträge, die direkt von freien Trägern eingezogen werden sowie die finanziellen Eigenanteile der freien Träger. Diese Ausgabengrößen werden laut Bertelsmann-Stiftung daher über Schätzungen ermittelt. Auch hier ist ein Vergleich mit den anderen Bundesländern interessant, insbesondere im Hinblick auf den Anteil der freien Träger als Bestandteil der Finanzierungsgemeinschaft.

Bundesland	Finanzierungsgemeinschaft		
	Land	freie Träger	Kommunen
TH	37,8%	0,5%	44,8%
BW	23,2%	4,5%	55,1%
BY <sup>4)</sup>	30,2%	10,0%	46,8%
BE	84,0%	5,0%	-
BB	23,1%	2,3%	57,3%
HB	82,0%	3,4%	-
HH	83,2%	1,0%	-
HE	7,1%	5,7%	66,8%
MV	27,7%	-	47,4%
NI <sup>4)</sup>	13,4%	10,0%	56,3%
NW	30,2%	12,7%	45,4%
RP	28,3%	6,7%	51,9%
SL	25,9%	8,3%	49,5%
SN	35,6%	0,5%	46,8%
ST	27,7%	1,4%	48,8%
SH	14,3%	6,4%	51,9%

Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2008, S. 146

Abbildung 9: Finanzierungsgemeinschaft Kosten Kindertagesstätten im Ländervergleich (Stand 2005)

Im Bundesvergleich weist Thüringen die Spitzenposition Position beim Landesanteil der Flächenländer auf (Abbildung 9), worauf auch die Studie der Bertelsmann-Stiftung aufmerksam machte (Kapitel 3.2.1). Der Anteil der freien Träger weist mit Sachsen den niedrigsten Wert auf. Der Kommunalanteil kann im Bundesvergleich

als niedrig gelten.<sup>98</sup> Zur Ermittlung der Betriebskosten in Thüringen beauftragt das zuständige TKM das Schulamt Schmalkalden-Meiningen, jährlich die tatsächlich anfallenden Kosten der Kindertagesbetreuung zu ermitteln (§ 23 ThürKiTaG). Die Gemeinden und örtlichen Träger sind bei der Auswertung der Daten zu beteiligen. Während die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Platz von 2005 auf 2006 um 261,38 € auf 5.237 € sinken, steigt der Betrag von 2006 auf 2007 nur geringfügig um 1,8 € auf 5.238,80 €. <sup>99</sup> Zu berücksichtigen ist, dass die gesamten Platzkosten für die Betreuung in KiTas im Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte stark voneinander abweichen.

Die Statistik des TKM weist rückläufige Zuschüsse des Landes für die KiTa-Einrichtungen in Thüringen seit Einführung der TFO aus. In den Jahren 2003/2004 bzw. 2004/2005 war eine Steigerung des Landeszuschusses von 149 Mio. Euro auf 151 Mio. Euro zu verzeichnen.<sup>100</sup> Seit dem Stichtag 15. März 2006 sinkt der Landeszuschuss. Konstant ist seitdem die Zahl von 38 Mio. Euro Erziehungsgeld.<sup>101</sup> Der Landeszuschuss sank bis zum Jahr 2008 von 115 Mio. Euro (15.3.2006)<sup>102</sup> auf 106,5 Mio. Euro (15.3.2007) und 103,8 Mio. Euro (15.3.2008). Enthalten sind in diesem Wert seit 2006 jährlich etwa 17 Mio. Euro für die Infrastrukturpauschale (§ 21 ThürKiTaG). Insgesamt ist daher ein deutlicher Rückgang der Landesförderung zu konstatieren. Allerdings müssen statistische Fehler beachtet werden: Die Landeszuschüsse beziehen sich nicht auf Stichtagserhebungen der Bundesstatistik, sondern sind Daten der Landesstatistik für das jeweilige Haushaltsjahr. Außer Acht wurde dabei die Umstellung der Landesfinanzierung für die zusätzlichen Fachkräfte zur Betreuung der behinderten Kinder in Regeleinrichtungen (Übergangsbestimmung § 25 Abs. 7 ThürKiTaG) gelassen. Für diese Kinder erfolgte schrittweise die Finanzierung über Eingliederungshilfe direkt an die Einrichtungen und somit wurde ein gewisser Ausgleich bei der Finanzierung geschaffen. Eingliederungshilfe wird nur über die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in der Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst.

Die Statistik des TKM weist einen deutlich steigenden Anteil an Eigenmitteln der Gemeinden zur Gesamtdeckung der Betreuungskosten aus. In 2006 beträgt der Eigenanteil der Gemeinden in Thüringen 202.170.400 €. In 2007 steigt der Wert auf 278.750.900 € (+37,8 Prozent). Gleichzeitig weist die Statistik in 2007 keinen Landesanteil aus. Die Steigerung begründet sich ab 2007 darin, dass die Erfassung<sup>103</sup> umgestellt wurde und die Gemeinden die Landeszuweisung mit als Eigenmittel zur Deckung der Kosten in Kindertageseinrichtungen ausweisen. Von dem angegebe-

98 Bertelsmann Stiftung 2008

99 Hierbei handelt es sich um durchschnittliche Gesamtkosten aller Einrichtungen.

100 Hinzu kommt ein Investitionszuschuss von 5,5 Mio. Euro (2003/2004) bzw. 4,3 Mio. Euro (2004/2005).

101 Es handelt sich hierbei nicht um das abgetretene Landeserziehungsgeld, sondern um die Landesmittel für die Auszahlung des Landeserziehungsgeldes.

102 Im Jahr 2006 ist noch ein Investitionszuschuss von 1,3 Mio. Euro enthalten.

103 Siehe Erläuterungen zur Betriebskostenerhebung.

nen Wert für 2007 der Gemeinden ist damit der Landeszuschuss abzuziehen. Der Eigenanteil der freien Träger verringerte sich in dem Zeitraum von 4.235.000 € auf 3.380.400 €.

Die Anteile der Elternbeiträge an den Gesamtkosten für die Betreuung in KiTas sind laut Erhebung des TKM für ganz Thüringen im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Prozent gesunken (von 18,3 Prozent auf 17,8 Prozent).<sup>104</sup>

Die Bewertung der Zahlen des pädagogischen Fachpersonals ist nicht einfach. Die Daten des TLS und der TKM differieren. Hinzu kommt, dass mit Vollzeitäquivalenten gerechnet wird, die sich bis 2006 auf 40Std./Woche beziehen (1 VbE), seit 2007 auf 39 Std./Woche. Seit Einführung der Bundesstatistik (15.3.2006) in Thüringen weist die Statistik des TKM einen Zuwachs an pädagogischem Personal (VbE) aus, von 7.055 (2006), über 8.159 (2007) zu 8.321 (2008).<sup>105</sup> Die Anzahl der betreuten Kinder schwankt in den Jahren nur geringfügig um 79.460 (15.3.2008). Für die Bewertung der Frage, ob das Wahlrecht der Eltern und das LEG eine Verschiebung zu Geldleistungen bewirkt (siehe die Hypothese in Kapitel 3.3), wird die Besuchsquote der Kinder im 3. Lebensjahr zum entscheidenden Indikator. Die Statistik des TLS weist zunächst einen deutlichen Rückgang von 2006 zu 2007 aus (von 79,5 Prozent zu 73,4 Prozent), worauf in 2008 ein leichter Anstieg erfolgte (auf 76,1 Prozent).<sup>106</sup> Zu berücksichtigen sind jedoch deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten.

In diesem Teilkapitel wurde die TFO „im Spiegel der Thüringer Daten“ erörtert. Abschließend sollen noch einige Daten zur kontroversen Diskussion um den Mindestpersonalschlüssel vorgestellt werden, die einerseits das Verständnis für die landespolitischen Verwerfungen im Zusammenhang mit dem Volksbegehren gegen die TFO (siehe Kapitel 7.1) erhöhen und die andererseits die fiskalischen Probleme markieren, die bei einer wesentlichen Verbesserung der Personalschlüssel entstehen, wie er auch am Ende der vorliegenden Stelle aus fachlichen Gründen nahe gelegt wird (siehe Kapitel 9).

Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen legte am 15.4.2008 eine Stellungnahme vor, die auf den Gesetzentwurf der Oppositions-Fraktionen DIE LINKE und SPD (LT-Drucksache 4/3721) Bezug nimmt (Gemeinde- und Städtebund 2008). Der Entwurf übernimmt im Wesentlichen die Forderungen des Initiative des Volksbegehrens „Für

---

104 Auch hier müssen große Unterschiede innerhalb der Gebietskörperschaften in Rechnung gestellt werden.

105 Die Statistik des TLS nennt leicht abweichende Zahlen: 9.988 (2006), 9.811 (2007), 9.986 (2008) (Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 9).

106 Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 9

eine bessere Familienpolitik“. Bilanzierend hält die Stellungnahme fest: „Mit dem Gesetzentwurf werden viele Regelungen mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte getroffen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Gegenfinanzierung ist allerdings nicht ausreichend.“ Im Detail werden in der Stellungnahme die Änderungen diskutiert. Hierbei stellt der Gemeinde- und Städtebund Thüringen unter anderem Berechnungen zur Personalausstattung an. Zunächst kritisiert die Stellungnahme das derzeitige Kindertageseinrichtungsgesetz und fordert eine Erhöhung des Personalschlüssels. Zwischen der vorgelegten Berechnung der Anzahl des pädagogischen Personals nach dem derzeitigen Personalschlüssel von 7.696 VbE (siehe Abbildung 10) und der tatsächlichen Anzahl von 8.321 VbE (vgl. Kapitel 3.2.2, Abbildung 5, Zeile 4) liegt jedoch eine deutliche Diskrepanz. Diese erklärt sich vermutlich aus von den Gemeinden zusätzlich finanzierten Stellen.

Alter der Kinder	Anzahl der Kinder	Personalbedarf für Betreuung			
		bis 5 Stunden (8,6%)*	von 5 bis 7 Stunden (6,4 %)*	von 7 bis 10 Stunden (81,2 %)*	über 10 Stunden (3,7%)*
unter 2 Jahren	5.554	46 VbE für 478 Kinder	47 VbE für 355 Kinder	841 VbE für 4.510 Kinder	42 VbE für 205 Kinder
von 2 bis 3 Jahren	12.662	77 VbE für 1.089 Kinder	77 VbE für 810 Kinder	1.368 VbE für 10.282 Kinder	68 VbE für 468 Kinder
von 3 bis 6 Jahren	48.760	206 VbE für 4.193 Kinder	205 VbE für 3.121 Kinder	3.596 VbE für 39.593 Kinder	179 VbE für 1.804 Kinder
von 6 Jahren bis Einschulung	ca. 11.000	47 VbE für 946 Kinder	46 VbE für 704 Kinder	811 VbE für 8.932 Kinder	40 VbE für 407 Kinder
Summe	77.976	376 VbE	375 VbE	6.616 VbE	329 VbE
		7.696 VbE			

\* bei der Berechnung der VbE wurden Betreuungszeiten von 5, 7, 10 und 11 Stunden angenommen und damit die Obergrenzen der einzelnen Betreuungsstufen (Ausnahme: Betreuung über 10 Stunden; hier wurden 11 Stunden Betreuung angenommen)

Quelle: Gemeinde- und Städtebund Thüringen 2008, Anlage 1

Abbildung 10: Personalbedarf für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen (ohne Hortbetreuung) nach dem derzeitigen Mindestpersonalschlüssel (§ 14 Abs. 2 ThürKitaG)

Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen schätzt den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE und SPD als „überzogen“ ein. Die Berechnungen legen nahe, dass mit dem Gesetzentwurf zusätzlich 2.342 vollzeitbeschäftigte Fachkräfte notwendig werden (siehe Abbildung 11). Dies entspreche einem Zuwachs von ca. 30,5 Prozent. Bei

durchschnittlichen Kosten von 45.000 Euro je VbE entstehen damit jährlich Mehrkosten von ca. 105 Mio. Euro, der über die Landesförderung (nach § 19 ThürKitaG) ausgeglichen werden müsste.

Der Städte und Gemeindebund Thüringen setzt ein eigenes Modell zum Personalschlüssel dagegen. Er legt auf der Grundlage einer 9-stündigen Betreuungszeit einen Personalschlüssel für Kinder unter 2 Jahren von 0,188 VbE (=5,32 Kinder pro Fachkraft), für Kinder von 2 bis 3 Jahren von 0,125 VbE (=8 Kinder pro Fachkraft) und für Kinder 3 Jahren bis zur Einschulung von 0,08 VbE (=12,5 Kinder pro Fachkraft) zugrunde. „Ferner sollte auch wegen der deutlichen Mehrarbeit für die Erzieherinnen durch die Umsetzung des Bildungsplans der Schlüssel für die Vor- und Nachbereitungszeit von 0,0025 VbE auf 0,005 VbE erhöht werden. Der Schlüssel für die Leitungstätigkeit sollte unverändert bleiben. Die Erhöhung des Personalschlüssels und des Schlüssels für die Vor- und Nachbereitung würde zu einem Personalmehrbedarf von ca. 825 VbE führen und jährliche Mehrkosten von ca. 37 Mio. Euro (...) verursachen.“<sup>107</sup> Der angegebene Personalmehrbedarf entspricht praktisch exakt den tatsächlich vorhandenen Personalzahlen, so dass vermutet werden kann, dass der Städte- und Gemeindebund vor allem eine Übernahme der bisher durch die Kommunen getragenen Personal(mehr)kosten durch das Land anstrebt.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Städte und Gemeindebund Thüringen 2008, S. 4

<sup>108</sup> Weitgehender sind die Berechnungen in einem Gutachten von Roland Merten u.a.: „Um auf das Niveau des Bundesdurchschnitts aufzuschließen, müsste der Freistaat Thüringen den Ki tas insgesamt 1.956 VbE mehr zur Verfügung stellen. Bei derzeit 67.434 Kindern in den Thüringer Einrichtungen und bei Verdoppelung der Vor- und Nachbereitungszeiten (+ 168,59 VbE) sowie der Stellenanteile für die Leitungstätigkeit (+ 337,17 VbE) ergibt sich ein rechnerischer Gesamtmehrbedarf von insgesamt 2.461,76 VbE für den Freistaat Thüringen im frühpädagogischen Bereich.“ (Merten u.a. 2008, S. 54)

Alter der Kinder	Anzahl der Kinder	Personalbedarf für Betreuung			
		bis 5 Stunden (8,6%)	von 5 bis 7 Stunden (6,4 %)	von 7 bis 10 Stunden (81,2 %)	über 10 Stunden (3,7%)
unter 2 Jahren	5.554	51 VbE für 478 Kinder	52 VbE für 355 Kinder	936 VbE für 4.510 Kinder	47 VbE für 205 Kinder
<i>unter 2 Jahren (zusätzliche VbE gemäß § 19 Abs. 3)*</i>	(793)	19 VbE für 68 Kinder	20 VbE für 51 Kinder	352 VbE für 644 Kinder	17 VbE für 29 Kinder
von 2 bis 3 Jahren	12.662	117 VbE für 1.089 Kinder	119 VbE für 810 Kinder	2.134 VbE für 10.282 Kinder	106 VbE für 468 Kinder
von 3 bis 6 Jahren	48.760	241 VbE für 4.193 Kinder	242 VbE für 3.121 Kinder	4.256 VbE für 39.593 Kinder	212 VbE für 1.804 Kinder
von 6 Jahren bis Einschulung	ca. 11.000	54 VbE für 946 Kinder	55 VbE für 704 Kinder	960 VbE für 8.932 Kinder	48 VbE für 407 Kinder
Summe	77.976	482 VbE	488 VbE	8.638 VbE	430 VbE
		<b>10.038 VbE (einschließlich Abdeckung der Regelung des § 19 Abs. 3 des Gesetzentwurfs)</b>			

\* Gemäß § 19 Abs. 3 des Gesetzentwurfs sind für Gruppen, in denen Kinder im Alter von bis zu zwei Jahren gefördert werden, in der Regel zwei pädagogische Fachkräfte vorzusehen. Die geltende Regelung sieht eine Fachkraft für 7 Kinder von 0 bis 2 Jahren vor. Unter Berücksichtigung des höheren Personalschlüssels von 0,2075 VbE pro Kind (einschl. Vor- und Nachbetreuung und Leitungstätigkeit) entsprechend des Gesetzentwurfs ergibt sich bei 7 Kindern unter 2 Jahren ein Personalschlüssel von 1,4525 VbE für 7 Kinder. Demnach müssten pro 7 Kinder unter 2 Jahren 0,5475 VbE mehr für eine zehnstündige Betreuung anfallen. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Betreuungszeiten der Kinder ergibt sich ein Mehrbedarf von 408 VbE aufgrund von § 19 Abs. 3 des Gesetzentwurfs.

*Quelle: Gemeinde- und Städtebund Thüringen 2008, Anlage 2*

*Abbildung 11: Personalbedarf für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen (ohne Hortbetreuung) nach dem Mindestpersonalschlüssel im Gesetzentwurf zur Änderung des ThürKitaG*

Die hier referierten Kalkulationen machen deutlich, dass eine Qualitätssteigerung durch eine verbesserte Personalausstattung zu erheblichen Mehrkosten führt. Weder den Kalkulationen von Initiative Volksbegehren, Oppositionsparteien im Landtag noch Städte- und Gemeindebund liegen fachlich-detaillierte Begründungen zugrunde. Damit besteht die Gefahr, dass die politische Diskussion oberflächlich geführt wird und schließlich angesichts fiskalischer Restriktionen versandet. In Kapitel 3.2.4 werden daher die erforderlichen fachlichen Argumente vorgetragen.



### 3.2.3 Die TFO im Kontext von Familien- und Bildungspolitik

Die im Auftrag der Thüringer Landesregierung erstellte Studie von André Habisch verortete im Herbst 2005 die TFO im Kontext der Familien- und Bildungspolitik.<sup>109</sup> Bemerkenswert erscheinen dabei drei Argumentationsstränge. Als erstes wird ein ökonomischer Argumentationsstrang verfolgt, in dem die gedankliche Figur der „Konsumenten-souveränität“ die Position von Eltern als Teilnehmer auf einem Bildungsmarkt betont. Diese soll durch „Wahlfreiheit“ in einem von Objekt- auf die Subjektförderung umgestellten Bildungssektor erreicht werden. In dieser Perspektive erscheint sowohl die Subjektförderung durch das Thüringer Erziehungsgeld wie die Umstellung der KiTa-Finanzierung auf eine betriebswirtschaftlich bestimmte Nutzungsentgeltkonzeption durchaus sinnvoll. Der zweite Argumentationsstrang bemüht den internationalen Vergleich (Österreich, Finnland, Norwegen) um die Wahlfreiheit zwischen familiärer und institutioneller Kinderbetreuung als einen Königsweg zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur Realisierung von Kinderwünschen und damit zur Erhöhung von Fertilitätsraten zu begründen. Der dritte Argumentationsstrang erkennt in der TFO einen „Systemwechsel zu einer Familienpolitik in der Bürgergesellschaft“, wobei vor allem die ordnungspolitische, subsidiäre Dimension betont wird: „Wenn dezentrale Einheiten (Kommunalpolitik, Betreuungseinrichtungen, Eltern) wirklich autonome Entscheidungen fällen sollen, dann müssen sie dazu ‚ermächtigt‘ werden (‚Empowerment‘)“.<sup>110</sup> Die Studie von Habisch dürfte den theoretischen Rahmen der TFO bestimmen, wofür spricht, dass sie bis heute (2008) auf der Homepage der Landesregierung zum Download bereit steht.<sup>111</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll überprüft werden, ob und wie diese Argumentationsstränge bei den Akteuren der Thüringer Familien- und Bildungspolitik rezipiert werden. Dass diese Rezeption nicht konfliktfrei erfolgte, kann an zwei Vorgängen exemplarisch gezeigt werden. Die Initiative „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ wurde im November 2005 gegründet und verfolgte auf einem hinderreichen und schließlich vom Thüringer Verfassungsgericht im Dezember 2007 gestoppten Weg die Zielsetzung: „Wir wollen den rigiden Sparkurs der Landesregierung in der Familienpolitik stoppen. Wir wollen ein Gesetz schaffen, das auch künftig allen Thüringer Kindern eine solide Betreuung in den Kindergärten und Grundschulhorten garantiert. Gleichzeitig wollen wir die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleisten, ohne Eltern und Kommunen finanziell zu überfordern.“<sup>112</sup> Als Vertrauensmann der Initiative tritt ein CDU-Mitglied auf, wohl um zu demonstrieren, dass die Skepsis nicht allein auf die Oppositionsparteien beschränkt ist. Obgleich die Initiative

109 Habisch 2005

110 Habisch 2005, S. 53

111 <http://www.thueringen.de/de/politisch/aktuell/18902/index.html>

112 Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008

zahlreiche Dokumente vorlegte, scheint die konzeptionelle Kritik über den Verweis auf einen der Landesregierung angelasteten Personalmangel („Mindestens 2000 Erzieherinnen fehlen in Thüringer Kindergärten“<sup>113</sup>) nicht wesentlich hinaus zu gehen. Einen weiteren Hinweis auf die bis in die Exekutive reichende Konflikthaftigkeit gibt die fehlende Erwähnung der TFO in der gesamten Diskussion um den „Thüringer Bildungsplan für Kinder bis 10 Jahre“. Weder im Bildungsplan selbst noch auf der die Diskussion dokumentierenden Homepage des für den Bildungsplan verantwortlichen Konsortiums<sup>114</sup> wird die TFO erwähnt. Da das Thüringer Kultusministerium sowohl für den Bildungsplan wie – gemeinsam mit dem Sozialministerium – für die TFO verantwortlich zeichnet, entsteht der Eindruck, dass Bildungs- und Familienpolitik entgegen der Zielsetzung der TFO seltsam entkoppelt werden.

Die beiden hier exemplarisch erwähnten Vorgänge der Skandalisierung und der Entkopplung können über die konkrete landespolitische Diskussion hinaus als Ausdruck tieferer Konflikte der Familien- und Bildungspolitik – und ungelöster Spannungen zwischen beiden Politikfeldern – interpretiert werden. In einer Diskussion des Siebten Familienberichts der Bundesregierung beklagte Franz-Xaver Kaufmann die „fehlende Kohärenz der deutschen Familienpolitik“: „Diese Inkohärenz hat im Wesentlichen zwei Gründe: den nur zögerlichen und parteipolitisch umstrittenen Wandel von einem traditionellen zu einem modernisierten Familienbild einerseits und andererseits die Zersplitterung familienpolitischer Kompetenzen zwischen unterschiedlichen Ressorts des Bundes sowie zwischen Bund, Ländern und Kommunen.“<sup>115</sup> Die Unterscheidung von „traditionell“ und „modernisiert“ erscheint freilich grob, insbesondere vor dem Hintergrund der spezifisch deutschen Geschichte, wie sie für Thüringen als ein auch durch die DDR-Geschichte geprägtes Land folgenreich bleibt. In Abbildung 12 werden vereinfacht die vier die deutsche Familienpolitik seit der NS-Zeit prägenden Familien- und Familienpolitikkonzeptionen dargestellt.<sup>116</sup> Der deutsche „Sonderweg“ in der Familienpolitik begann mit dem nationalsozialistischen Leitbild des „Nationalismus“, einer Unterordnung der Familienpolitik unter bevölkerungspolitische, rassistische Zielsetzungen und differenzierte sich dann in der DDR und der BRD in zwei polare Leitbilder auf. Während in der DDR das Leitbild der „Doppelverdienerhe“ maßgeblich war – das auch in Skandinavien und Frankreich bis heute prägend ist – orientierte sich die BRD am Leitbild der „Versorgerehe“. Mit der deutschen Einheit wurden beide Leitbilder durch ein als „Partnerfamilie“ beschreibbares Leitbild abgelöst.

---

113 Ebd.

114 Ebd.

115 Kaufmann 2007, S. 383

116 Dazu ausführlich Opielka 2008, S. 116ff., Opielka 2002

Für die vorliegende Untersuchung der Situation in Thüringen erscheint der deutsche „Sonderweg“ theoretisch wie empirisch folgenreich: sowohl die hohe Versorgungsquote wie die Deutungsmuster der beteiligten Akteure können nur vor dem Hintergrund der DDR-Tradition wie der folgenden Transformationserfahrung verstanden werden.

Leitbild	Frau	Mann	Familienpolitik	Geschlechterarrangement	Historische Dominanz in Deutschland
<b>Natalismus (Level 1)</b>	Mutter («rassenrein»)	Patriarchat	demographische Orientierung, Selektivität	Differenz	NS (1933 – 1945)
<b>Doppelverdiener-ehe (Level 2)</b>	Vollerwerbstätigkeit + Mutter	Vollerwerbstätiger + Freizeitvater	öffentliche Kinderbetreuung + Frauenförderung	Gleichheit	DDR
<b>Versorger-ehe (Level 3)</b>	Hausfrau + Mutter + geringfügige Erwerbstätigkeit	Familienernährer, moderates Patriarchat	ehe- und unterhaltszentriert	moderate Differenz	BRD (bis 1990er Jahre)
<b>Partnerfamilie (Level 4)</b>	Vereinbarkeit von Familie und Beruf		öffentliche Kinderbetreuung + «Elterngeld»	Teilhabe bzw. Partizipation	2000 ff.

Quelle: Opielka 2008, S. 126

Abbildung 12: Typologie familienpolitischer Leitbilder in Deutschland

Diese historisch-normative Rekonstruktion der deutschen Familienpolitik muss zum besseren Verständnis um eine weitere differentielle Typologie ergänzt werden, die von Gøsta Esping-Andersen entwickelte und in der vergleichenden Sozialpolitikforschung breit rezipierte Theorie der „Wohlfahrtsregime“. Wohlfahrtsregime sind komplexe Strukturmuster der Sozialpolitik, insbesondere zum Arbeitsmarkt, zum Gemeinschaftssystem, vor allem der Familie, und zur staatlichen Regulierung selbst. Esping-Andersen unterschied das liberale, das konservative und das sozialdemokratische Wohlfahrtsregime. Neuerdings wird die Erweiterung von Esping-Andersens Typologie um ein „garantistisches“, am Bürgerstatus und eher universalistischen Teilhaberechten orientiertes Wohlfahrtsregime vertreten (siehe Abbildung 13):<sup>117</sup>

Variable – Indikatoren	Typen des Wohlfahrtsregimes			
	liberal	sozial- demokratisch	konservativ	garantistisch
Dekommodifizierung: Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle – Einkommensersatz- quoten – Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)	schwach	stark	mittel (für »Familien- ernährer«)	stark
Umverteilung – Progressionsgrad des Steuersystems – Gleichheit der Leistungen	schwach	stark	schwach	mittel
Bedeutung von – Markt – Staat – Familie/Gemeinschaft – Menschen-/Grundrechten	zentral marginal marginal mittel-hoch	marginal zentral marginal mittel	marginal subsidiär zentral marginal	mittel subsidiär mittel zentral
Unterhaltsverpflichtung	Haushalt	individua- lisiert	Ehe/Familie	subsidiär- individualisiert
Dominante Form sozial- staatlicher Solidarität	individua- listisch	lohnarbeits- zentriert	kommunita- ristisch- etatistisch	Bürgerstatus, universa- listisch
Dominante Form sozial- staatlicher Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit	Leistungs- gerechtigkeit	Verteilungs- gerechtigkeit	Bedarfs- gerechtigkeit	Teilhabe- gerechtigkeit
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz (»weicher Garantismus«)

Quelle: Opielka 2007, S. 341

Abbildung 13: Vier Typen des Wohlfahrtsregime (Fokus Familienpolitik)

- das *liberale* Regime (Ziel: Leistungsgerechtigkeit) spiegelt sich in der auf die Selbstverantwortung der Versicherten setzenden Gewährleistungspraxis, in der Beschränkung des Umverteilungsvolumens, der vollständigen Entlastung des Faktors Arbeit, der Beitragsbezogenheit der Leistungen und in der Förderung von marktbezogenen Aktivitäten, insbesondere privater Vorsorge;
- das *sozialdemokratische bzw. sozialistische* Regime (Ziel: Verteilungsgerechtigkeit) definiert sich über eine umfassende Abdeckung von Lebensrisiken der Marktgemeinschaft, den Vorrang der Arbeitsmarktintegration als Teilhabeanspruch, die Einbeziehung der Arbeitgeber in die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit, die – wenngleich begrenzte – Lebensstandardsicherung, die Unterstützung von Vorsorgevereinbarungen der Tarifparteien bzw. der Gewerkschaften, die Umverteilung nach Leistungsfähigkeit und die voll eigenständige Sicherung von Frauen;

- das *konservative* Regime (Ziel: Bedarfsgerechtigkeit) kommt zur Geltung in den Prinzipien der Subsidiarität familialen Unterhalts (Ausbildungsgeld, Grundsicherung, evtl. Paarrente), der Bedarfsbezogenheit beitragsunabhängiger Leistungen, der Beitragsbezogenheit fast aller Leistungen, dem Freiraum für berufsständische Formen der Zusatzsicherung und der Stärkung der Familienpolitik, insbesondere der Anerkennung der Familienarbeit als Leistungsäquivalent. Stephan Lessenich hat diesen Steuerungstypus im Anschluss an den Wissenssoziologen Karl Mannheim als „Familialismus“ bezeichnet: „‘Familialismus‘ meint (...) die spezifische Form politisch regulierter sozialer Beziehungen, welche die Familienordnung - vorrangig verstanden als die Ordnung der Geschlechterbeziehungen bzw. des Eheverhältnisses - historisch im deutschen Sozialmodell angenommen hat.“<sup>118</sup>
- das *garantistische* Regime (Ziel: Teilhabegerechtigkeit) bestimmt die Anlage des Gesamtsystems als universalistische, alle Bürger umfassende Bürger- bzw. Volksversicherung, die Garantie einer Grundrente und eines Grundeinkommens, die Stärkung der Rechte von Kindern und jungen Menschen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme und generell die nicht-diskriminierende Statussicherung.

Der Ertrag dieser typologischen Betrachtung kann darin gesehen werden, dass die auch in den parteipolitischen Positionen enthaltenen Familienpolitikkonzepte gesellschaftspolitisch verortet und damit über die Dualität von „traditionell“ vs. „modernisiert“ hinaus als Varianten der Ordnungspolitik sichtbar werden. Die „Thüringer Familienoffensive“ erscheint in dieser Perspektive als modernisierte Variante im konservativen, „familiastischen“ Regimetyp. Als modernisiert kann sie gelten, weil sie auf der Grundlage einer konservativen Politikkonzeption – mit dem Fokus auf die Anerkennung der Familienarbeit – Elemente der drei anderen Regimetypen einzubeziehen versucht: die liberale Idee der Marktsteuerung, die sozialdemokratische Idee staatlicher Versorgungsgarantie und die garantistische Idee universalistischer Zugänge, unabhängig vom Erwerbsstatus (bspw. im Thüringer Erziehungsgeld im Unterschied zur sozialdemokratischen Konzeption des lohnarbeitsbezogenen Bundeselterngeldes). Gleichwohl ist die konservative, mit der DDR-Tradition bewusst brechende Politikgrundlage unverkennbar, was nicht nur die politischen Kontroversen plausibel macht. Die Akzeptanz der TFO dürfte – in theoretischer Perspektive – davon abhängen, dass die geistigen Brücken zu und zwischen den regimetypischen Einstellungen zur Familienpolitik gepflegt und begehbar gehalten werden. Es wird nicht verwundern, dass gutachtende Wissenschaftler, die sich primär dem wissenschaftslogischen Wert „Wahrheit“ verpflichtet fühlen, authentischen, je andere Po-

sitionen respektierenden Politikkonzeptionen mehr abgewinnen können als einseitigen, mit wenig Selbstreflexivität genährten Policy-Strategien.<sup>119</sup>

Die TFO greift in mehrere Dimensionen der Familien- und Bildungspolitik ein, die knapp resümiert werden können:

**Anerkennung der Familienarbeit:** Diese Dimension stellt zweifellos die prägnanteste und kontroverseste Orientierung der TFO dar. Zwar gehört die Anerkennung von Familienarbeitsleistungen als Leistungsäquivalent für die sozialen Sicherungssysteme zum Kernbestand des konservativen Wohlfahrtsregimetypus. Doch wäre es familienpolitikwissenschaftlich verfehlt, den Realgehalt dieser Forderung vorschnell abzutun.<sup>120</sup> Auf der Ebene der Politikimplementation gehört die Einführung des Erziehungsgeldes (1986), die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung wie das Bundeselterngeld (seit 2007) zu Maßnahmen, die die Familienarbeit als gesellschaftliche Arbeit konzipieren. Das Konzept eines „Erziehungsgehalts“ kann dabei als besonders differenzierte und weit reichende Maßnahme gelten.<sup>121</sup> Auf der politischen Ebene erstaunt, dass beispielsweise Christa Müller als Vertreterin der Linkspartei für ein Erziehungsgehalt eintritt.<sup>122</sup> In der internationalen Debatte hat der an der UC Berkeley lehrende Neil Gilbert ein Plädoyer für eine Anerkennung der Familienarbeit formuliert.<sup>123</sup> Diese Dimension verknüpft systematisch die Familienarbeit mit dem Arbeitsmarkt.

**Familienleitbild:** Die Rolle der Familie wird als zentral für die Gesellschaft definiert: „Die Thüringer Familienoffensive unterstützt Familien als die Keimzelle unserer Gesellschaft.“<sup>124</sup> Das Faltblatt der Landesregierung präsentiert auf der Titelseite eine „Normalfamilie“, Vater, Mutter, zwei Kinder. Implizit wird unter der Signatur der „Wahlfreiheit“ dafür plädiert, auch der „Ernährerfamilie“ mit nicht- oder teilzeiterwerbstätiger „Hausfrau“ Normalitätsstatus zuzuerkennen und damit das in der BRD bis 1990 dominierende Familienleitbild auch in Ostdeutschland akzeptabel zu machen.

119 Richard Münch hat zur Dominanz des (liberalen) Marktparadigmas kritisch angemerkt: „Die neoliberale Vorstellung der Gesellschaft hat es (...) vermocht, allgemein gültige Wahrheit zu beanspruchen und alle anderen Ordnungsvorstellungen in das Reich ausgedienter Ideologien zu verbannen. Sozialdemokratische, konservative und grüne Programme mussten den Test der Marktkompatibilität bestehen, um überhaupt noch ernst genommen zu werden.“ (Münch 2009, S. 22)

120 Zum Überblick Netzler/Opielka 1998

121 Hierzu ausführlich Opielka/Leipert 1998, Opielka 1997

122 Müller 2007, erschienen in einem katholischen Verlag

123 Gilbert 2008

124 Faltblatt „Thüringer Familienoffensive“ der beiden beteiligten Ministerien, Punkt 8

**Gender Mainstreaming:** Daraus ergeben sich im Kontext der Diskussionen um „Gender Mainstreaming“ (Geschlechtergerechtigkeit) frauen- bzw. geschlechterpolitische Positionierungen, die Elisabeth Beck-Gernsheim als Privatisierung der Entscheidung für Kinder, als „Pflicht zur bewussten Entscheidung“ beschreibt: „Und diese Pflicht trifft nun vor allem die Frauen. Sie sind es, die mit dem ‚Störfall Kind‘ verantwortungsbewusst umgehen sollen, damit ihre Chancen im Bildungssystem und in der Berufswelt nicht eingeschränkt werden. Sie sollen Mutterschaft so unauffällig und so effizient wie möglich organisieren – dafür, so die Verheißung, dürfen sie dann auch an den Segnungen der Moderne teilhaben.“<sup>125</sup> Es wird daher untersucht, inwieweit die TFO diese Privatisierung zuspitzt oder gezielt die unterschiedlichen Lebensentwürfe von Frauen zur Geltung kommen lässt, nochmals Beck-Gernsheim: „Die Umsetzung vorhandener Kinderwünsche setzt eine Familienpolitik voraus, die den Wandel der Geschlechterverhältnisse nicht abzubremsen versucht, sondern im Gegenteil aktiv unterstützt.“<sup>126</sup>

**Kindzentrierung:** Seit den 1990er Jahren wird zunehmend eine „kindzentrierte Perspektive“ in der Familienpolitik eingefordert<sup>127</sup>, teilweise werden „Kinderpolitik“ und „Frauenpolitik“ als individualisierte Alternativen zur Familienpolitik postuliert. Bereits der Begriff „Familienoffensive“ grenzt sich explizit von diesen Tendenzen zu einer „Familienmitgliederpolitik“<sup>128</sup> ab.

**Bildung nach PISA:** Die neuere bildungspolitische Diskussion „nach PISA“ konzentriert sich auf in institutionalisierten Bildungssettings messbare Leistungskennwerte nach dem Modell des Benchmarking.<sup>129</sup> Zwar wird, wie beispielsweise im „Thüringer Bildungsplan“ die „Kooperation mit den Eltern“, eine „Erziehungspartnerschaft“<sup>130</sup> eingefordert, die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses von Familien- und KiTa- bzw. schulischer Erziehung bleibt jedoch in der Regel vage. Die TFO versucht hier zumindest eine Kopplung der Bildungssysteme in der frühen Kindheit, einerseits durch die Verschränkung von KiTa-Finanzierung und Thüringer Erziehungsgeld, andererseits durch die Förderung der Familienbildung (Landesstiftung „FamilienSinn“). Es wird untersucht, ob und wie diese Kopplung von den Akteuren rezipiert wird.

**Gerechtigkeitsvorstellungen:** Es ist Ziel der TFO, der Situation von Familien mit kleinen Kindern gerecht zu werden. Diese Zielsetzung befindet sich im Spannungsfeld von zumindest drei Dimensionen des aktuellen öffentlichen Diskurses um politische Gerechtigkeit: Der Forderung nach „Generationengerechtigkeit“ (d.h. der Re-

125 Beck Gernsheim 2008, S. 29

126 ebd., S. 31

127 Jarczyk/Olk/Zeier 2004

128 Dienel 2002, S. 44ff.

129 Winkler 2005

130 TKM 2008, S. 42

duzierung der sozialpolitischen Benachteiligung von Kindern gegenüber der älteren Generation); der Befürchtung einer Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen zu Ungunsten sozialökonomisch schwächerer Gruppen und der Verteilungsauseinandersetzung zwischen den westlichen und den östlichen Bundesländern in der Familienpolitik angesichts der unterschiedlichen Versorgungsquoten. Die vorliegende Untersuchung kann Hinweise geben, ob und wie solche Gerechtigkeitsfragen bei den beteiligten Akteuren rezipiert werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die deutsche Familien- und Bildungspolitik in den vergangenen Jahren in einem geradezu epochalen Umbruch befindet. Der paradigmatische Wandel wird durch die „Krippenoffensive“ des Kinderförderungsgesetzes des Bundes ebenso markiert wie durch die Thüringer „Familienoffensive“: es ist der Wandel von einer privaten Verantwortlichkeit für die Sorge für kleine Kinder hin zu einer öffentlichen Verantwortung. Damit verbunden ist die Unterstützung für ein Modell gemeinsamer Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen und somit eine Abkehr vom bisherigen, in Westdeutschland dominanten „Ernährermodell“.<sup>131</sup>

### 3.2.4 Internationaler Kontext der TFO: Struktur- und Kulturqualität

In Kapitel 3.1 wurden die als „Large Scale Assessments“ rubrizierten neueren internationalen Vergleichsuntersuchungen zum Erfolg nationaler Bildungssysteme – am bekanntesten sicher PISA – bereits kritisch erwähnt. Sie erwecken bei uninformierten, wissenschaftsfernen Personen den Eindruck, als ließen sich Bildungssysteme nach dem Muster einer „Bundesligatabelle“ konkurrenzieren.<sup>132</sup> Wenn beispielsweise Thüringer Grundschüler in der jüngsten IGLU-Lesestudie auf Platz 1 des deutschen Ländervergleichs rutschten, was die seriöse „DIE ZEIT“ zur Schlagzeile „Thüringer Grundschüler sind die besten Leser der Republik“<sup>133</sup> motivierte, macht den vergleichenden Bildungsforscher stutzig, warum nur noch „Russland und Hongkong vor dem Freistaat“ liegen. Sollen russische und chinesische Didaktik-Konzepte als Vorbild dienen? Die methodologischen Probleme dieses Typs vergleichender Forschung können hier nicht erörtert werden. Das grundlegendste Problem dürfte sein, dass das Verhältnis von strukturellen und kulturellen Bedingungen wissenschaftlich berücksichtigt werden muss, um zu einem angemessenen Verständnis der jeweiligen nationalen, erst recht der spezifischen regionalen und lokalen Lösungsstrategien für die Konstruktion von Bildungssystemen zu gelangen. Im Bereich der vergleichenden Sozialpolitikforschung wird dieses Problem neuerdings unter dem Begriff

---

<sup>131</sup> Leitner u.a. 2004, Rüling 2008

<sup>132</sup> So Winkler 2005

<sup>133</sup> Die Zeit Nr. 51 v. 11.12.2008, S. 78



„Wohlfahrtskultur“ reflektiert.<sup>134</sup> Erhöht wird die Komplexität dann, wenn – wie im Gegenstandsbereich der vorliegenden Untersuchung – Lösungsmodelle im Schnittfeld üblicherweise getrennter Teilpolitiken international verglichen werden sollen, von Familien- und Bildungspolitik. Frühkindliche Bildungssysteme zeichnen sich dadurch aus, dass Familien und Kindertagesstätten in einem engen Verweisungszusammenhang stehen und insoweit auch in diesem Zusammenhang untersucht und evaluiert werden müssen oder besser: müssten. Im Folgenden sollen exemplarisch drei Diskurse und damit Deutungszusammenhänge thematisiert werden, die sich mit dem Problem der Politikentwicklung für junge Kinder („Early Childhood Policy“) befassen und für die Evaluation der TFO Hinweise geben können: die OECD-Studie „Starting Strong II“, die aktuellen UNICEF-Berichte zur Lage der Kinder sowie die Positionen einschlägiger internationaler wissenschaftlicher Fachgesellschaften.

In einem aufschlussreichen Review-Artikel der Zeitschrift *European Early Childhood Education Research Journal* erläutert John Bennett Entwicklung, Aussage und Bedeutung der beiden durch die OECD – die auch die PISA-Studien finanziert – getragenen Studien „Starting Strong: Early Childhood Education and Care“, die 2001 und 2006 veröffentlicht wurden.<sup>135</sup> Deutschland beteiligte sich an der zweiten Studie. Die für den vorliegenden Zusammenhang relevanten Annahmen und Ergebnisse aus insgesamt zehn Politikbereichen sollen kurz zusammengefasst werden:

- Als erstes werden der „soziale Kontext“ der frühen Kindheit problematisiert und drei Handlungsfelder identifiziert: die Reduktion von Familien- und Kinderarmut, Gleichberechtigung von Frauen und die Notwendigkeit einer bezahlten Elternzeit (*parental leave*) für das „kritische erste Jahr“<sup>136</sup> mit anschließendem Anspruch auf einen KiTa-Platz („place in an early childhood service“).
- Zweitens der Fokus auf Dienste für Kinder, die die Handlungsorientierung des Kindes und seine natürlichen Lernstrategien ernst nehmen („child’s agency and natural learning strategies“).
- Drittens die Entwicklung von adäquaten politischen Regulierungsstrategien („To create the governance structures necessary for system accountability and quality assurance“). Dazu wird gezählt: Dezentralisierung auf die lokale Ebene, professionelle Forschungs- und Beratungsstrukturen und Programmevaluationen: „The centre of attention is on administrative accountability and on the (formative) assessment of the educator’s work, rather than on testing young children.“<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Siehe Pfau Effinger/Opielka/Ooorschot 2008

<sup>135</sup> Bennett 2006. Er ist Ko Autor beider Studien.

<sup>136</sup> Bennett 2006, S. 144

<sup>137</sup> Ebd., S. 145

- Viertens angemessene Betreuungsschlüssel und vor allem die Entwicklung relevanter Kompetenzen, Wissensbestände und pädagogischer Ansätze.
- Fünftens ausreichende finanzielle Mittel. Hier seien die Verhältnisse, so Bennett, „enttäuschend“. Für die frühkindliche Erziehung müsse zumindest so viel investiert werden wie für die Primarbildung in Schulen. Ein „vernünftiges Kostenniveau“ könne erreicht werden, wenn Team-Teaching zwischen Mitarbeitern mit Hochschulausbildung – verwiesen wird auf entsprechende Anteile von einem Drittel (Finnland), der Hälfte (Schweden) und 60 Prozent (Dänemark) – und gut ausgebildeten Erziehern, Kinderschwestern und Assistenten entwickelt wird. Die Etablierung von „Quasi-Märkten“ (wie in Neuseeland) oder gar von vollständiger Marktregulierung erweist sich, so zahlreiche wissenschaftliche Studien, als ökonomisch und pädagogisch ineffektiv: „The crux of the matter ist that when public funding of the child care system takes the form of subsidies paid directly to parents, the subsidies are generally too low to employ high quality staff or to finance system infrastructure. In addition, the steering capacity of governments vis-à-vis services becomes considerably weaker than in funding-to-services systems.“<sup>138</sup>
- Ein weiterer (hier: der siebte) Punkt ist die Einbeziehung von Eltern: „The continuity of children’s experience across environments is greatly enhanced when parents and staff-members exchange information regularly and adopt consistent approaches to socialization, daily routines, child development and early learning. Early childhood staff should be trained to listen to parents. (...) Staff will endeavour to engage parents in centre activities.“<sup>139</sup> Genannt werden zudem die Notwendigkeit die Arbeitsbedingungen und die professionelle Ausbildung der Mitarbeiter zu verbessern, die Autonomie der Dienste für Kinder zu sichern (auch finanziell) und schließlich die Orientierung an demokratischen Werten sowie der Verzicht auf einen instrumentellen Diskurs der Vorbereitung auf schulisches Lernen. Anstattdessen wird programmatisch empfohlen: „Learning to be, learning to do, learning to learn and learning to live together.“<sup>140</sup>

Diese Empfehlungen werden hier relativ ausführlich wiedergegeben, weil sie in komprimierter Form an die politischen Entscheidungsträger gerichtet sind und ein hohes Maß an Plausibilität aufweisen.

138 Ebd., S. 149

139 Bennett 2006., S. 150

140 Ebd., S. 153

Ähnlich, wenngleich erstaunlich ökonomisch orientiert und kaum pädagogisch, argumentieren die durch das UNICEF Innocenti Research Centre in Florenz in den letzten Jahren veröffentlichten Studien und Empfehlungen zur Lage der Kinder, auch in Deutschland.<sup>141</sup> Gleichwohl sind die Befunde einer Studie von C. Katharina Spieß nachdenkenswert:

„Weniger im Fokus stehen die starken regionalen Differenzen *innerhalb* West und Ostdeutschlands d.h. die Unterschiede, die zwischen den west und ostdeutschen Bundesländern und auch zwischen den Kreisen festzumachen sind. Hinzu kommt, dass das Bild, was die Nutzung der Betreuungs- und Bildungsangebote angeht, im Hinblick auf die Nutzergruppen und ihren sozioökonomischen Hintergrund sehr heterogen ist. Damit sind starke regionale Unterschiede und sozioökonomisch bedingte Differenzen vorhanden, die es grundsätzlich nicht erlauben, dass *allen* Kindern unabhängig von ihrer regionalen und sozioökonomischen Zuordnung gleichwertige Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.“<sup>142</sup>

Der Sozialisationsforscher Lothar F. Krappmann, Mitglied des UN-Komitees für die Rechte des Kindes in Genf, macht in einer Einleitung zu dieser Studie darauf aufmerksam, dass der Fokus auf Kinderrechte – als Menschenrechte – maßgeblich sein müsse.<sup>143</sup> Damit wird sozialpolitiktheoretisch der Blick auf den „garantistischen“ Regime-typus gerichtet, der in den internationalen Diskursen – ohne als solcher in der Regel formuliert zu werden – zunehmend normative, standardisierende Kraft erreicht.

Abschließend soll auf die professionsinterne Standardisierung aufmerksam gemacht werden, die in Deutschland aufgrund der noch kaum vorhandenen Akademisierung der Frühpädagogik gleichfalls wenig entwickelt erscheint. Hinsichtlich der Gruppengröße und des Personalschlüssels soll auf zwei häufig zitierte Empfehlungen verwiesen werden.<sup>144</sup> So setzt die US-amerikanische „National Association for the Education of Young Children“ (NAEYC), die mit knapp 100.000 Mitgliedern die weltweit größte Organisation von Fachkräften ist, für die Akkreditierung von Programmen die in Abbildung 14 genannten Standards voraus:

<sup>141</sup> Bertram 2008, Spieß u.a. 2008

<sup>142</sup> Spieß u.a. 2008, S. 1

<sup>143</sup> Krappmann 2008

<sup>144</sup> Den Hinweis verdanken die Autoren Martin R. Textor, siehe Textor 2008b

Altersgruppe	Gruppengröße									
	6	8	10	12	14	16	18	20	22	24
Geburt bis 15 Monate („infants“)	1:3	1:4								
12 bis 28 Monate („toddlers“)	1:3	1:4	1:4	1:4						
21 bis 36 Monate („twos“)		1:4	1:5	1:6						
30 bis 48 Monate („preschool“)				1:6	1:7	1:8	1:9			
4 Jahre („preschool“)						1:8	1:9	1:10		
5 Jahre („preschool“)						1:8	1:9	1:10		
6 Jahre („kindergarten“)								1:10	1:11	1:12

Quelle: [http://www.naeyc.org/academy/criteria/teacher\\_child\\_ratios.html](http://www.naeyc.org/academy/criteria/teacher_child_ratios.html)

Abbildung 14: Fachkraft-Kind-Relation in Bezug zu Altersstufe und Gruppengröße

Laut „Netzwerk Kinderbetreuung“ der Europäischen Kommission sollte die personelle Besetzung in Kindertageseinrichtungen über folgenden Zahlen liegen, diese aber auf jeden Fall nicht unterschreiten:<sup>145</sup>

- 1 Erwachsene/-r : 4 Plätze für Kinder unter 12 Monaten
- 1 Erwachsene/-r : 6 Plätze für Kinder im Alter von 12-23 Monaten
- 1 Erwachsene/-r : 8 Plätze für Kinder im Alter von 24-35 Monaten
- 1 Erwachsene/-r : 15 Plätze für Kinder im Alter von 36-71 Monaten

Diese Zahlen erscheinen sowohl fachlich wie intuitiv plausibel. Eltern werden die Vorstellung, 8 Stunden am Tag mit Vierlingen oder zwei Zwillingspaaren im Jahresabstand – am Beispiel von 4 Kindern unter 12 Monaten – zu verbringen, nüchtern als belastend beurteilen. Auch professionelle Handlungskompetenz löst dieses Problem nur teilweise.

Selbstverständlich besteht eine Beziehung zwischen Rahmenbedingungen wie Gruppengröße und Personalschlüssel sowie der Qualität der pädagogischen Arbeit vor Ort. Erstere können aber leichter seitens des jeweiligen Bundeslandes und der Kommunen beeinflusst werden. Dies ist weitgehend abhängig von den gesetzlichen Vorgaben und den bereit gestellten finanziellen Ressourcen (siehe Kapitel 3.2.2).

### 3.2.5 Lassen sich familienpolitische Innovationen wissenschaftlich begründen?

In Kapitel 3.1 wurde argumentativ vertreten, dass eine wissenschaftliche Begründung der Familienpolitik schwer bis unmöglich sei. Begründet wurde diese für Sozialpolitikwissenschaftler unerfreuliche These mit der Politikaversion des Zielgegenstandes, der Familie. Demgegenüber öffnet eine wissens- und politiksoziologische Perspek-

tive den Raum und nimmt die Wechselwirkung von Politik- und Wissenschaftssystem in den Blick.

Der Wissenssoziologe Peter Weingart beobachtete, dass das seit dem Ende des 18. Jahrhunderts immer weiter ausdifferenzierte und zudem selbstbezügliche Funktionssystem Wissenschaft im 20. Jahrhundert aus seiner Isolierung gelöst wurde, die soziale Distanz zwischen Wissenschaftlichkeit und Öffentlichkeit schrumpft.<sup>146</sup> Indem Politik versucht, ihre Entscheidungen durch wissenschaftliche Expertise zu rechtfertigen, wird die Wissenschaft mit politischen Lagern in Verbindung gebracht und verliert ihre Glaubwürdigkeit als gesellschaftliche Hüterin der Objektivität, der Suche nach Wahrheit. Indem die frühere Distanz zur sonstigen Welt, der beklagte „Elfenbeinturm“ zum Reihenhaushaus wird, steht die Wissenschaft unter Veränderungsdruck. Wer Wahrheit sucht, und nichts anderes ist die Funktion von Wissenschaft, sollte Vereinseitigungen als wissenschaftliches Problem identifizieren. Das heißt nicht, dass es in der Politikberatung stets eine Wahrheit gibt. Das reflexive Dilemma liegt gerade darin, dass die Logik des politischen Systems der Vermittlung von Interessen durch die Institutionalisierung von Macht in Recht folgt, während die Wissenschaft auf Wahrheit als Code oder Wert beharren muss.<sup>147</sup> Interessen sind stets berechtigt, aber nur in ihrem Partikularismus „wahr“. Wissenschaftliche Expertise in der Politikberatung hätte demnach zuvorderst „Orientierungswissen“ über diese Interessen und ihre Machtfundierung beizutragen.<sup>148</sup> Der bereits angesprochene Diskurs um den Thüringer „Bildungsplan“<sup>149</sup> changiert ebenso wie die vorliegende Studie im Grenzbereich zwischen Politik und Wissenschaft. Die Forderung nach Orientierungswissen und politischer Reflexivität ist gerade bei einem Thema wie Familie, zu dem jeder Vorerfahrungen mitbringt, unverzichtbar.<sup>150</sup>

Die Formulierung von Empfehlungen wie in dieser Studie steht markant unter dem Vorbehalt der Identifizierung von Wissensquellen und Bewertungsmaßstäben. Lässt sich beispielsweise die Forderung nach Familienzentren als Strukturinnovation des

146 Weingart 2001. Zu diesem Abschnitt vgl. ausführlicher Opielka 2005a, S. 107f.

147 Vgl. Opielka 2006 für eine neoparsonianische Perspektive auf die Logik der Subsysteme der Gesellschaft. Das Recht folgt diesem Differenzierungsprozess zum Glück meist. Wissenschaft ist für das Bundesverfassungsgericht in „Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen“ (BverfGE 35, S. 79, 113).

148 Walter Hornstein, früher Direktor des vom Bundesfamilienministerium finanzierten Deutschen Jugendinstituts, macht erfahrungsgesättigt darauf aufmerksam, dass das Wissen von Politikern heute vermehrt und unreflektiert mit Gruppeninteressen vermischt wird. Wenn die (damalige) Familienministerin Renate Schmidt um das Wohlwollen florierender Unternehmen in Sachen Familienfreundlichkeit buhlt, wurde ihm nicht wohl: „Das Wissen um die Problemlagen aus anderen Perspektiven spielt aber kaum eine Rolle! Die Frage stellt sich, auf Grund welchen Wissens sie als politische Akteurin handelt und aus welchen Quellen dieses Wissen stammt?“ (Hornstein 2005, S. 4)

149 Siehe Textor 2008b

150 Zur Bedeutung der Familienforschung für die Familienpolitik siehe sehr umfassend Strohmeyer/Schultz 2005.

KiTa-Bereiches so begründen, dass der Investitionsfokus darauf gerichtet wird und Ressourcen dorthin verlegt werden? Die Zwischenbilanz der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprogramms Familienzentren des Landes NRW legt dies nahe.<sup>151</sup> Die Forschergruppe empfiehlt am Ende dieses Berichts nachdrücklich diese Entwicklungsrichtung (Kapitel 9, Empfehlung 7). Dabei stellt sich die Frage, ob diese Empfehlung durch Verweis auf die Begründung von KollegInnen bereits die Dignität des Wissenschaftlichen erfährt bzw. welcher Typus von Forschung (empirisch, argumentativ) diese verleiht.

Ein ähnliches Beispiel wäre ein Votum für ein Gutscheinsystem, einer Umstellung von der Objekt- auf die Subjektförderung von KiTas. Dabei kann das TEG auch als Gutscheinsystem - mit hoher Elternverfügung – verstanden werden. Wie sieht eine wissenschaftliche Begründung dafür oder dagegen aus? Vor dem Hintergrund der in diesem Kapitel (3.2.3) entfalteten Wohlfahrtsregimekonzeption stellt sich die Frage, welches Regimekonzept ein solches Gutscheinmodell trägt. Der Forschergruppe erscheint vernünftig, die Finanzierungsumstellung nicht mit Konsumentensouveränität, sondern mit Wahlfreiheit und Entscheidungskompetenz (Empowerment) zu begründen, also nicht primär marktlogisch, sondern über eine Kombination von politisch-demokratischen (garantistischen) und methodisch-ganzheitlichen Überlegungen, die ein komplementäres Verhältnis von Familien- und professionellem System nahe legen (siehe Kapitel 6).

Die zu Recht geforderte Verschränkung von Familien- und Bildungspolitik macht gleichwohl deutlich, dass in die frühkindliche Erziehung erheblich mehr gesellschaftliche Ressourcen investiert werden müssen. Während konservative Politik die Wahlfreiheit zwischen familiärer und institutioneller Erziehung betont, in Thüringen auf durchaus hohem Niveau, bleibt die Wahlfreiheit der Erziehenden, vor allem der Mütter, noch immer ein Desiderat. Es erscheint zulässig die starke These zu vertreten, dass das Bundeselterngeld mit der Reform 2007 eine Ausweitung der Erwerbszentrierung auf die Familienpolitik bedeutet. Demgegenüber scheint das Thüringer Landeserziehungsgeld gegenüber dem Erwerbsverhalten der Eltern neutral. Unklar ist derzeit, ob diese konzeptionellen Differenzen Effekte auf die geschlechtliche Arbeitsteilung in Familie und Gesellschaft und auf den Erziehungserfolg haben werden. Hier ist empirische Forschung nötig. Mary Ann Mason hat mit ihrem Forschungsprogramm „Do Babies Matter?“ einen verzweifelten und zugleich hoffnungsvollen Blick in die demokratiepolitische Wunde gerichtet, wonach Mütter durch ihre Kinder aus respektablen Ausbildungs- und Berufskarrieren gefegt werden: „Während die ‚opting out‘-Story die Aufmerksamkeit der Medien erlangt, besteht die größere und vielleicht wichtigere Story darin, dass weit mehr Frauen in eine amorphe Säule ihrer Profession

oder in eine marginalisierte Teilzeit-Spur eingesteuert werden.“<sup>152</sup> Ihre Hoffnung richtet sich auf die jungen Frauen: „Dies kann die Generation werden, die die Arbeitswelt mit der Stimme ihrer Füße ändert, darauf besteht, dass die Arbeitswelt ein Platz für Familien ist, anstelle dass die Familien sich der Arbeitswelt anpassen. Dies kann die Generation werden, dass jede Zeit eine gute Zeit ist, und sein sollte, um ein Baby zu bekommen.“<sup>153</sup>

### 3.3 Forschungshypothesen

Die „Thüringer Familienoffensive“ (kurz TFO) stellt ohne Zweifel eine öffentlich besonders kontrovers diskutierte Politikreform dar. Aufgabe des Evaluationsprojektes war es, wissenschaftliche Grundlagen für die künftige familien- und bildungspolitische Entscheidungsfindung in Thüringen bereitzustellen. Es handelt sich dabei sowohl um theoretische wie um empirische Grundlagen, da sozialwissenschaftliche Empirie stets auf theoretischen Konzeptionen beruht.<sup>154</sup> Im folgenden Schritt werden diese Überlegungen in zwei Hypothesen verdichtet, die die empirische Studie strukturieren und jeweils auf die relevanten Akteure („Stakeholder“) bezogen werden.

Der theoriebezogene Abschnitt diene aufgrund des Forschungsablaufs im Wesentlichen der Hypothesengenerierung im Vorfeld des Zwischenberichts, theoretisch begründete Folgerungen waren für den hiermit vorgelegten Endbericht vorgesehen.<sup>155</sup> Die theoretischen und konzeptionellen Überlegungen wurden in zwei Hypothesen gebündelt, die sich auf zwei von drei Feldern der TFO beziehen: die Umstellung der KiTa-Finanzierung und die Änderungen im Thüringer Erziehungsgeld. Beide Hypothesen strukturieren die Teil-Studien zu den Akteursgruppen KiTa-Fachkräfte und Verwaltungsmitarbeiter, dienen aber auch als analytische Folie für die gesamte vorliegende Studie.<sup>156</sup>

Zwei weitere, spezifische Hypothesen beziehen sich auf die geschlechtsspezifische Wirkung (gender policy dimension) der TFO – überprüft im Kapitel 7.2 – und auf die

<sup>152</sup> Mason 2008, S. 90 (Übers. durch die Verfasser).

<sup>153</sup> ebd., S. 96

<sup>154</sup> Dazu Opielka u.a. 2009, in Bezug auf die Familienberichte der Bundesregierung vgl. Ostner 2007.

<sup>155</sup> Genese der Hypothesen: 1.) (sozialpolitik )theoretische Überlegungen; 2.) erste Auswertungen der Empirie im Forschungsseminar (vgl. „Theoretical Sampling“, Strauss 1998, S. 49). Im gewählten Forschungsparadigma der Grounded Theory entwickeln sich die Hypothesen im Verlauf des Erhebungsprozess (vgl. „Kodierparadigma“, Strauss 1998, S. 46), so dass wir davon ausgehen konnten, dass sich die Hypothesen bis zum Endbericht weiter differenzieren und ggf. neue analytische Schwerpunkte hinzu kommen.

<sup>156</sup> Für die in Kapitel 4 ausgewertete quantitative Elternbefragung war im Wesentlichen Hypothese 1 maßgeblich. Sie wurde anhand von Indikatorfragen daraufhin überprüft, ob es angemessen ist von Eltern als Konsumenten zu sprechen.

Errichtung der Landesstiftung FamilienSinn, sie wird im vorliegenden Bericht im entsprechenden Kapitel (7.4) überprüft. Im Forschungsprozess zeigte sich, dass der Bereich der Familienbildung (im weitesten Sinn) in Bezug auf den Verallgemeinerungsgrad nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ und prospektiv bei weitem nicht mit den Interventionsfeldern Erziehungsgeld und Kindertagesstätten vergleichbar ist. Für alle Hypothesen werden differenzierte Wirkungen nach den „Stakeholdern“ (d.h. Akteuren, die Interessen in einem Prozess einbringen) unterstellt, daher erfolgt in der Auswertung der empirischen Befunde eine Differenzierung nach folgenden Akteuren (siehe Kapitel 3.4.2):

- Eltern
- Personal in KiTas
- Leitung KiTas
- Verwaltung freie Träger
- Verwaltung öffentliche Träger (Bürgermeister/ Dezernentinnen/ Jugendamts-Leiter)
- Verwaltung Landesbehörden (Landesministerien – Sozialministerium, Kultusministerium)
- Politische Akteure auf Landesebene

Die Rezeption/Wirkung bei Eltern wird durch eine quantitative Erhebung (repräsentative Elternbefragung) untersucht, die Rezeption bei den anderen genannten Akteursgruppen durch ein Set qualitativer Erhebungsinstrumente (Interviews, Forschungsworkshops).

Im Folgenden werden die zwei allgemeinen Hypothesen vorgestellt und im Einzelnen erläutert.

**Hypothese 1: Die TFO wird als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert und reicht bei der Implementation nur bis zur mittleren Führungsebene**

**Hypothese 2: Die Akteure rezipieren eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO**

**Hypothese 1: Die TFO wird als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert und reicht bei der Implementation nur bis zur mittleren Führungsebene**

Hypothese 1 kombiniert die Annahme der Verbetriebswirtschaftlichung bzw. Ökonomisierung durch die Neuordnung der KiTa-Finanzierung mit der Annahme der (De-)Regulierung (im Sinne von „Governance“). Dabei lassen sich explizite, in Do-



kumenten und Verlautbarungen postulierte Änderungen und implizite Änderungen bzw. Rezeptionen unterscheiden (Abbildung 15).

Im Einzelnen: Explizites ökonomisches Ziel ist die Effizienzsteigerung („Kindertageseinrichtungen müssen sicher und effizient – also bedarfsgerecht – finanziert werden.“) Als implizites ökonomisches Ziel kann von Akteuren Umverteilung wahrgenommen werden: aus der Bottom-Up-Perspektive können diffuse Ängste („man nimmt uns was weg“) vorhanden sein, aus Top-Down-Perspektive kann angesichts des zu mehr als 50 Prozent aus Zuweisungen der alten Bundesländer gespeisten Landeshaushalts die Zielsetzung vertreten werden, die West-Ost-Umverteilung zu begrenzen.<sup>157</sup> Die Dimension Ökonomisierung kann in den Parametern „Transparenz im Marktgeschehen“, „Zeitregime“ oder „Zunahme betriebswirtschaftlicher Steuerung“ nachvollzogen werden.

In Bezug auf die Dimension Regulierung („Governance“) wird als explizites Ziel „Dezentralisierung“ genannt (teilweise auch Outsourcing von Steuerungsleistungen auf Träger). Als implizites Ziel kann die „Depolitisierung“ – zumindest auf Landesebene – der Kindertagesstättenpolitik angenommen werden. Als Parameter der Dezentralisierung wäre eine „Steigerung der Effizienz der Verwaltung“ wie eine „Zunahme an kommunaler, Träger- und Eltern-Verantwortung“ heranzuziehen. Die Parameter der Depolitisierung dürften abhängig von den Strukturpositionen (Land, Stadt, Interessenverbände) sein und können sich auch in einer Repolitisierung der KiTa-Politik auf kommunaler Ebene ausweisen.

Hypothese 1	Ökonomisierung	Regulierung
<b>explizit</b>	Effizienzsteigerung	Dezentralisierung
<b>implizit</b>	Umverteilung	Depolitisierung

Abbildung 15: Hypothese 1 - Ökonomisierung und Regulierung

## **Hypothese 2: Die Akteure rezipieren eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO**

Hypothese 2 bezieht sich auf die Funktion des Thüringer Erziehungsgeldes im Kontext der Familien- und Bildungspolitik des Landes. Es kann vermutet werden, dass Akteure eine langfristige Verschiebung von öffentlich finanzierten Dienstleistungen hin zu Geldleistungen („von der Objekt- zur Subjektförderung“) wünschen bzw. befürchten (Abbildung 16).

<sup>157</sup> Unmittelbar vor der Entwicklung der TFO fanden die Verhandlungen über die Fortführung des Solidarpaktes Ost statt.

Im Einzelnen: Diese Hypothese geht von unterschiedlichen Fokussierungen der Akteursgruppen in der Familienpolitik aus. Explizit gehen Professionelle (KiTa-Mitarbeiter, aber auch Verwaltung und Verbände) von der überlegenen Qualität und damit Förderungswürdigkeit von Dienstleistungen aus (siehe sozialdemokratischer Regimetypus). Implizit verbindet sich mit dieser Perspektive eine Wahrnehmung der Nutzer von Diensten als Klienten, deren Bedarf optimal durch Professionelle festzulegen ist – auch wenn unterdessen die Idee einer „Koproduktion“ von Dienstleistungen in der Fachdiskussion vertreten wird.

Der Ausbau von Geldleistungen wird explizit mit den ökonomischen Interessen von Familien begründet („Familienleistungsausgleich“, Anerkennung der Familienarbeit) (siehe konservativer Regimetypus). Implizit (teils auch explizit) wird – in Abgrenzung von der Klientenrolle – eine Ausweitung der Rolle des Konsumenten bzw. Kunden gewünscht (siehe liberaler Regimetypus).

Hypothese 2	Dienstleistungen	Geldleistungen
explizit	Professionelle	Familie
implizit	Klienten	Konsumenten

Abbildung 16: Hypothese 2 - Verschiebung von Geld- zu Dienstleistungen

### 3.4 Methodisches Vorgehen

Die Studie greift sowohl auf quantitative, als auch auf qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung zu (vgl. Abbildung 17). Diese werden im Folgenden dargestellt. Die unterschiedlichen Daten dienen der wechselseitigen Plausibilisierung. Eine systematische Triangulation wird nicht vorgenommen. Das methodische Design der Evaluation umfasst verschiedene Instrumente. Bei der quantitativen Studie handelt es sich um eine fragebogengestützte Befragung von Eltern (Kapitel 4). Die qualitative Studie umfasst leitfadengestützte Einzelinterviews mit Vertretern von Kindertagesstätten (Kapitel 5) sowie relevanter Akteure der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 6). Hinzu kommen weitere Einzelinterviews und Evaluationsworkshops mit Trägervertretern, Politik und der Stiftung „FamilienSinn“, deren Ergebnisse insbesondere in das Kapitel zur Politik einfließen werden (Kapitel 7). Eine Text- und inhaltsanalytische Untersuchung der familien- und bildungspolitischen Diskussion zur Thüringer Familienoffensive rahmt die empirische Untersuchung.

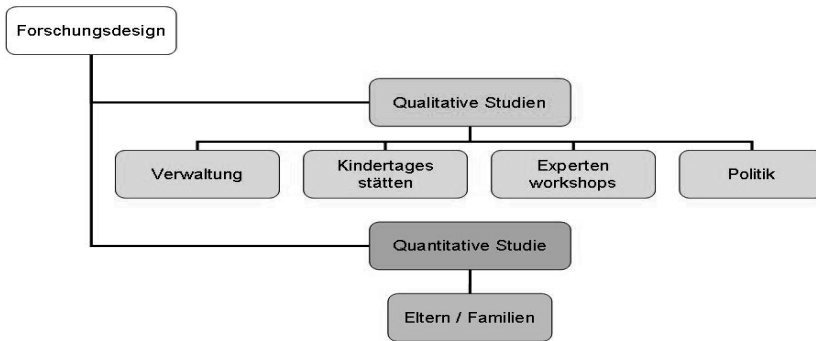


Abbildung 17: Forschungsdesign

### 3.4.1 Quantitative Teilstudie

#### 3.4.1.1 Methode

Vom Auftraggeber wurde im Rahmen der Evaluation der Thüringer Familienoffensive (TFO) eine quantitative Teilstudie in Auftrag gegeben, um die Wahrnehmungen und Wirkungen der TFO bei den wichtigsten Adressaten der TFO, den Familien, zu untersuchen. Da Eltern zugleich als politische Akteure – als Bürger und Wähler – auftreten, wirken repräsentative Befragungen stets politisch.<sup>158</sup>

Im methodischen Design der Gesamtuntersuchung wurde bezüglich des Erkenntnisgewinns im Rahmen der zeitlichen und finanziellen Ressourcen eine quantitative Befragung der Familien mittels eines Fragebogens für sinnvoll erachtet. Da die Gesamtheit der Maßnahmen und Wirkungen der TFO im Rahmen der quantitativen Untersuchung nicht zu evaluieren sind, beschränkt sich diese auf Eltern bzw. Erziehungsberechtigte mit Kindern im dritten Lebensjahr. Dies ist auch dadurch gerechtfertigt, dass sich ein Großteil der Diskussionen in der Öffentlichkeit um die Wirkungen der TFO auf die Familien mit Kindern im dritten Lebensjahr bzw. auf die Situation in den KiTas nach der Novellierung des ThürKiTaG und der Einführung eines einkommensunabhängigen Thüringer Landeserziehungsgeldes (TEG) bezieht. Das Vorgehen wurde jedoch nur mit der Unterstützung des Thüringer Landesrechnungswesens durchgeführt.

<sup>158</sup> Vgl. weitere Befragungen zum Themenkomplex: Thüringen Monitor, Institut für Demoskopie Allensbach 2006.

trums (TLRZ) möglich, welches entsprechende Datensätze zur Verfügung stellte.<sup>159</sup> Diese Kooperation erlaubte es, dem Auftrag entsprechend, den Fokus auf alle Familien mit Kindern im dritten Lebensjahr zu richten, unabhängig von einer bestimmten Betreuungsform.<sup>160</sup>

### 3.4.1.2 Instrument und Ziele

Für die schriftliche Befragung der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten wurde ein Fragebogen entwickelt (Anhang b Fragebogen). Dieser befragte einen Teil der Probanden retrospektiv, da sich deren Kinder zum Zeitpunkt der Befragung (Juni 2008) bereits nicht mehr im dritten Lebensjahr befanden. Der Fragebogen enthielt überwiegend geschlossene, aber auch Hybridfragen.

Um systematische Verzerrungen aufgrund der öffentlichen Diskussion der TFO zu vermeiden, wurde im Anschreiben die TFO nicht erwähnt (Anhang c Anschreiben). Ebenso wurde die TFO im Fragebogen erst im zweiten Teil erwähnt (Frage 27 von 47). Es ist angesichts der für solche Untersuchungen überraschend hohen Rücklaufquote davon auszugehen, dass das Thema auf ein hohes Interesse bei den Familien stieß.<sup>161</sup> Für die Beurteilungsfragen ist festzuhalten, dass die subjektive Erfahrung der Erziehungsberechtigten sehr verschieden ist, denn es wurden sowohl Erziehungsberechtigte befragt, die zum Zeitpunkt der Befragung bereits fast zwei Jahre unter den Bedingungen der TFO ihre Kinder erzogen bzw. öffentliche Betreuungsmöglichkeiten nutzten, als auch Erziehungsberechtigte, die erst auf einen relativ kurzen Zeitraum (bspw. Geburtstag des Kindes am 31.12.2005) zurückblicken konnten. Grundsätzlich ist zu beachten, dass keine Vergleichsdaten vorliegen, so dass die Möglichkeit eines Vergleichs der Situation vor der TFO mit derjenigen danach ausgeschlossen ist. Hierzu bedürfte es einer Längsschnittuntersuchung.

Ziel der quantitativen Untersuchung war es, die Situation von Familien mit Kindern im dritten Lebensjahr im Zeitraum 7/2006 bis 12/2007 zu evaluieren. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da seit Juni 2006 das TEG gezahlt wird und dieses von zentraler Bedeutung im Zusammenhang mit der Evaluation der TFO ist. Gefragt wurde nach dem Entscheidungsprozess für eine Betreuungsform, der Nutzung und Zufriedenheit mit der gewählten Betreuungsform sowie nach den Betreuungskosten und der

<sup>159</sup> Wir bedanken uns an dieser Stelle für die gute Zusammenarbeit mit dem TLRZ, insbesondere bei Herrn Sascha Kubusch.

<sup>160</sup> Damit unterscheidet sich die vorliegende Studie im Ansatz von Stickelmann und Will (2007) es handelt sich dabei um eine quantitative Erhebung, allerdings nur in Kindertagesstätten, die Mitglieder der LIGA der freien Wohlfahrtsverbände in Thüringen waren.

<sup>161</sup> Darüber hinaus fiel auf, dass einige Befragte die Gelegenheit nutzten, um entweder kurze Anmerkungen zu ihrer Situation zu machen bzw. auch längere Texte zu verfassen. Einige Kommentare befinden sich im Anhang c.

Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben. Zudem wurden demographische Daten erhoben, wie z.B. Einkommen und Schulabschluss. Darüber hinaus wurde nach dem Informationsstand bezüglich der familienpolitischen Maßnahmen der TFO gefragt.

Bei der Konstruktion des Fragebogens zur Evaluation der Wahrnehmungen/Wirkungen der TFO auf der Ebene der Familie erfolgte einerseits eine Orientierung an den Publikationen der Thüringer Landesregierung sowie dem Gutachten zur TFO von André Habisch, andererseits an einer Veröffentlichung des „Thüringer Landeselternverband Kindertagesstätten“ (TLEVK)<sup>162</sup> und der Studie von Stickelmann und Will<sup>163</sup>, um einen Rahmen sowie Kriterien für die Evaluierung zu finden.

Folgende Aussagen zu den Zielen der TFO wurden aus dem Gutachten Habischs zur TFO (1) bzw. aus Aussagen der Landesregierung (2) generiert und dem zu untersuchenden Bereich als Kriterien zu Grunde gelegt:

(1) Eltern werden als souveräne „Konsumenten“ begriffen, weil marktwirtschaftliche Kategorien auf den Bereich der Familie bzw. Kindererziehung/-betreuung angewendet werden. Diesen Überlegungen folgend wurde versucht, den Such- und Entscheidungsprozess für eine Betreuungsform zu erheben. In diesem Zusammenhang wurde u.a. nach den Informationsquellen und dem Informationsstand der „Konsumenten“ gefragt sowie die Idee der Konsumentensouveränität operationalisiert.

(2) Zielformulierungen der Regierung waren:<sup>164</sup>

- Die TFO verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Kombinationsmöglichkeit von Betreuungsformen.
- Die TFO verringert den bürokratischen Aufwand bei der Suche und Beantragung einer Betreuungsform/-möglichkeit.
- Die TFO steigert den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Betreuungseinrichtungen und führt dadurch zur Steigerung der Qualität der Einrichtungen.
- Die TFO verbessert die Mitsprachemöglichkeit der Eltern in der Betreuungseinrichtung.
- Die Umstellung der Finanzierung der öffentlichen Betreuung durch die TFO führt zu keiner Steigerung der Gebühren für die Eltern.

Weiterhin wurde untersucht, inwiefern die Aspekte der TFO (Kombinationsmöglichkeit, Qualität, Rechtsanspruch) auf grundsätzliches Interesse bei den Eltern stoßen. Aufgrund des Querschnittsdesigns der Studie bleiben die Ergebnisse interpretations-offen.

<sup>162</sup> TLEVK 2007

<sup>163</sup> Stickelmann/Will 2007

<sup>164</sup> Diese Thesen wurden anhand folgender Dokumente entwickelt: vgl. TSK, Referat Öffentlichkeitsarbeit 2005, TMSFG 2008, Althaus 2005b, Habisch 2005.

### 3.4.1.3 Vorgehen, Grundgesamtheit und Stichprobenkonstruktion

Die Grundgesamtheit der quantitativen Teilstudie bildeten alle Haushalte mit Kindern, die im Zeitraum 1.7.2006 bis 31.12.2007 ein Kind im dritten Lebensjahr hatten bzw. haben und im Mai 2008 in Thüringen gemeldet waren. Aus pragmatischen Gründen und Gründen des Datenschutzes wurde die Grundgesamtheit über die Kinder im dritten Lebensjahr im besagten Zeitraum definiert. Dies waren insgesamt 25.309 Personen in den Registern des TLRZ.<sup>165</sup> Aus dieser Grundgesamtheit wurden in den Schwerpunktgebieten der qualitativen Studie im Falle der beiden großen Städte Erfurt und Jena jeweils 10 Prozent der Haushalte zufällig gezogen, in Großmonra, Bad Blankenburg und der VG Uder wurden alle Haushalte mit dem entsprechenden Merkmal ausgewählt. Exklusive dieser Orte wurde in ganz Thüringen eine Zufallsstichprobe von 5 Prozent der Haushalte mit Kindern im dritten Lebensjahr gezogen. An die so erhaltenen Meldeadressen wurden die Fragebögen in der Annahme gesandt, den/die Erziehungsberechtigte/n zu erreichen.

Es wurden 1.647 Fragebögen im Juni 2008 verschickt. Einige Fragebögen konnten nicht zugestellt werden.

### 3.4.2 Qualitative Teilstudie

Das Evaluationsprojekt analysiert in Form einer explorativen Evaluation die Wirkungen des Thüringer Familienförderungsgesetzes auf das Verhältnis von familiären und außerfamiliären Erziehungs- und Bildungsleistungen. Die qualitative Studie konzentriert sich auf eine Deutungsmusteranalyse der beteiligten Akteure (Stakeholder) zur Frage, wie das Verhältnis von Familienbildung und professionellen Bildungsangeboten gestaltet werden sollte. Hinter dieser Frage stehen Kulturideen zu Familie, Bildung, Psychodynamik, Geschlechterrollen etc. Die folgenden Abschnitte beschreiben methodische Aspekte der qualitativen Teilstudie. Diese betreffen Standortauswahl, Methode, Ziel der Untersuchung und Rekrutierung der Interviewpartner und Forschungsworkshops. Die qualitative Teilstudie steht in besonderer Weise vor der Herausforderung des engen zeitlichen Rahmens der Evaluation. Damit sind Grenzen des methodischen Vorgehens markiert, die teilweise durch den Einbezug von Qualifikationsarbeiten ausgeglichen werden konnten. Insbesondere die Auswertung des vielfältigen Materials erweist sich als zeitaufwändig. Im gesamten Design kommt den qualitativen Befunden auch die Funktion zu, die Interpretation und Bewertung der quantitativen Daten zu unterstützen.

---

165

Der verwendete Datensatz/Grundgesamtheit impliziert bereits eine Fehlerquelle, da Unregelmäßigkeiten im Meldeverhalten der Städte und Gemeinden existieren.

### 3.4.2.1 Standortauswahl

Die qualitative Studie musste aus der Vielfalt möglicher Standorte innerhalb Thüringens eine sehr begrenzte Auswahl treffen. Diese Auswahl wird, neben der Auswahl relevanter Akteure, dem empirischen Forschungsprozess vorausgestellt (A-Priori-Sampling). Im ersten Outline sind die Standortstudien noch nicht erwähnt.<sup>166</sup> Dieser methodische Zugriff findet erst in spätere Projektskizzen Eingang.<sup>167</sup> Geplant ist die Kontrastierung verschiedener Ebenen: Landeshauptstadt, Mittelstadt, Kleinstadt bzw. Gemeinde. In der finalen, mit den Auftraggebern abgestimmten Projektskizze<sup>168</sup> werden die Vorschläge der Forschergruppe aufgenommen, mit der Gemeinde Großmonra zudem ein Wunsch des Auftraggebers.<sup>169</sup> Im Vertrag wird das Standortsample (Erfurt, Jena, Bad Blankenburg, Großmonra) – ebenfalls auf Wunsch der Auftraggeber – zusätzlich um die Verwaltungsgemeinschaft Uder ergänzt.

Ursprünglich war geplant, die Analyse und Darstellung des Berichts entlang von Strukturmustern der Standorte vorzunehmen. Die fünf ausgesuchten Standorte sind für die Forschergruppe repräsentativ, da unterschiedliche mögliche Strukturmuster – in Bezug etwa auf Größe, demographische Entwicklung etc. – verkörpert sind. Dennoch folgen Analyse und Darstellung des Berichts nicht den Standorten. Damit folgt die Forschergruppe Anforderungen des Feldes. Im empirischen Forschungsprozess hat sich gezeigt, dass Interviewpartner teils massive Befürchtungen hatten, identifiziert werden zu können. Unsicherheit spielt in den Interviews eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese Befunde muss die Forschergruppe ernst nehmen. Daher erfolgt im Bericht eine Themenzentrierung entlang von Hypothesen.

### 3.4.2.2 Methode

Die Analyse der Wirkungen der TFO kann nicht den Outcome des Gesetzes untersuchen, etwa in einer Langzeitperspektive auf Bildungs- oder Bindungsverhalten von Kindern. Die hier durchgeführte Untersuchung der Wirkungen analysiert Erfahrungsbestände relevanter Akteure mit der TFO. Als relevante Akteure kommen Kinder, Eltern, KiTa-Personal, Personal in Verwaltungen der Kommunen oder Gemeinden und bei freien Trägern in Frage. Darüber hinaus spielen Akteure aus politischen Parteien eine zentrale Rolle im Prozess der Ausarbeitung des Gesetzes und der Beobachtung dessen Implementation. In einem erweiterten Sinne sind Akteure aus dem politischen System, etwa die Interessenvertreter der Wohlfahrtsverbände einzubeziehen. Bei der

<sup>166</sup> Stand: Juli 2007

<sup>167</sup> Stand: November 2007

<sup>168</sup> Diese Stand 7.11.2007 ist zugleich Grundlage für den Werkvertrag zwischen TMSFG und FH Jena (v. 30.1.2008).

<sup>169</sup> In der Projektvorlage vom 7.11.2007 sind erwähnt: Erfurt (Landeshauptstadt), Arnstadt oder Jena (Mittelstadt), Treffurt oder Bad Blankenburg (Kleinstadt) und Großmonra (ländliche Gemeinde).

Auswahl relevanter Akteure für die qualitative Teilstudie wurden Kinder und Eltern nicht berücksichtigt. Eine Befragung von Kindern ist methodisch schwierig. Fraglich ist darüber hinaus, ob Veränderungen durch die TFO von Kindern überhaupt wahrgenommen werden. Gegen eine Befragung von Eltern spricht zunächst der Wunsch der politischen Auftraggeber, quantitative Daten vorzulegen. Eltern kommen als geeignete Zielgruppe für eine statistische Erhebung in Frage. Zum anderen sind Eltern, unter politischen Gesichtspunkten, ein kollektiver politischer Akteur. Bewertungen der TFO sind somit von politischer Relevanz. Zum dritten war eine hohe Politisierung der Eltern – etwa beim „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ – zu beobachten. Dies rückte die Frage nach der Akzeptanz des Gesetzes ins Zentrum. Die qualitative Studie beschränkt sich dagegen auf die Untersuchung der Wirkungen auf der Ebene der Fachkräften in KiTas und bei leitenden Mitarbeitern aus Verbänden und öffentlicher Verwaltung, sowie politische Akteure.

### 3.4.2.3 Instrumente und Ziele

Die zentralen Fragestellungen lauten: wie wird die TFO bei relevanten Akteuren wahrgenommen, welche Deutungsmuster strukturieren diese Rezeption und wo werden Leistungen und Schwächen dieses Politikprogramms identifiziert? Der Fokus der vorliegenden qualitativen Studie richtet sich auf Akteure, die beruflich oder politisch von Auswirkungen der TFO betroffen sind. Im Zentrum steht die Analyse alltäglicher, beruflicher oder professioneller Erfahrungen relevanter Akteure.

Diese Erfahrungen sind als Wissensbestände methodisch zugänglich. Um eine Vergleichbarkeit zu erreichen, wurde der Erhebungsprozess methodisch standardisiert durchgeführt. Dies gilt sowohl für die Auswahl der Standorte und der zu Interviewenden, als auch für die Gestaltung der Gesprächssituationen, für die Verschriftung (Transkription) der aufgezeichneten Interviews und die Aufbereitung des entstehenden Textkorpus durch Software (MaxQDA). In der Darstellung des Berichts werden die erhobenen Fälle transparent, indem Textpassagen aus den Interviews zitiert werden. Die Regeln der Transkription sind einfach gehalten, um die Lesbarkeit zu erleichtern.<sup>170</sup> Zum Schutz der Befragten wird eine Technik zur Maskierung eingesetzt.<sup>171</sup> Die Standardisierung der Einzelinterviews ist durch zwei zielgruppenspezifische Leitfäden gesichert.<sup>172</sup> Für die Einzelinterviews und die Gruppendiskussion im Rahmen der

170 Klammern „[ ]“ dienen hierbei der Markierung von Kommentaren, Kürzungen oder Anonymisierung.

171 Die Anonymisierung der Fälle drückt sich in der Kennzeichnung aus. „1.16, 45“ bedeutet: 1. Fallgruppe (KiTaStudie), Fall 16, Abschnitt 45. Fallgruppe 2 ist die Verwaltungsstudie. Bei der Fallgruppe 3 handelt es sich um Gruppendiskussionen mit verschiedenen Akteursgruppen. Die Fallgruppe 4 (Geschlechtersensibilität und Stiftung FamilienSinn) erfasst Akteure des politischen Systems und Interessenvertreter im Bereich der Gleichstellung.

172 Zu unterscheiden sind die Leitfäden für Einzelinterviews für KiTa Fachkräfte und für Akteure der Verwaltungen. Beide Leitfäden sind identisch formuliert, lediglich die Reihenfolge der Fragen 2.6 unterscheidet sich. Für die Studie Geschlechtersensibilität und die Stiftung FamilienSinn wurden spezifische Leitfäden konstruiert (vgl. Anhang).



Fallstudie Stiftung „FamilienSinn“ wurde ein abweichender Leitfaden entwickelt.<sup>173</sup> Gleiches gilt für die Einzelinterviews der Fallstudie Geschlechtersensibilität.

Methodisch konsistent ist die Eingangsfrage (Eingangsstimulus) sowohl in den Einzelinterviews, als auch in den Gruppendiskussionen identisch und sehr allgemein gehalten. Die anschließenden fünf Fragen beziehen sich auf konkrete Punkte der TFO, zu Veränderungen in den KiTas, zur neuen Verantwortlichkeit von Gemeinden oder Auswirkungen der TFO auf pädagogische Qualität in den KiTas (Fragebögen im Anhang). Die Offenheit der Fragen, verbunden mit einem relativ großen zeitlichen Spielraum bei der Beantwortung zielt darauf, freie Assoziationen bei den Befragten zu evozieren.<sup>174</sup> Charakteristisch für die vorliegende qualitative Studie ist eine größtmögliche Offenheit für die Erfahrungen der befragten Akteure. In der durchgeführten Studie zeigt sich, dass auf den allgemein gehaltenen Eingangsstimulus sehr unterschiedliche Relevanzen, Wissensbestände oder Deutungsmuster der Interviewten zum Tragen kommen. Die Leitfäden zitieren öffentliche Aussagen der Landesregierung, was nicht ohne Risiko ist für die Interviewsituation. Ihr Vorteil besteht jedoch darin, die Fragen inhaltlich zuzuspitzen und gleichzeitig eine Art symbolischer Kommunikation zwischen Landespolitik und Befragten herzustellen.<sup>175</sup>

In der qualitativen Evaluationsforschung sind Einzelinterviews und Gruppendiskussionen zu unterscheiden.<sup>176</sup> Beide Verfahren kommen in der vorliegenden Studie zum Einsatz. Einzelinterviews dienen der methodischen Umsetzung einer akteurszentrierten Perspektive. Sie weisen einen geschützteren Rahmen auf und zeigen ihre Qualitäten in der Erfassung subjektiver Erfahrungen und Wissensbestände durch die Entwicklung von Narrationen. Aus diesem Grund kommen Einzelinterviews in den KiTas, Verwaltungen und Politik zum Einsatz. Workshops oder Gruppendiskussionen eignen sich als methodische Instrumente insbesondere zur Rekonstruktion latenter Deutungsmuster, impliziter Konflikte und Dynamiken.<sup>177</sup> Diese beziehen sich immer auf die Logik von Milieus oder Kontexten, etwa dem politischen System oder der symbolischen Vergemeinschaftung von KiTa-Personal. Zum Einsatz kommen Gruppendiskussionen bei allen relevanten Akteursgruppen, bei Fachpersonal in den KiTas, in der Verwaltung (SGK-Workshop) und im politischen System (LIGA, Podiumsdiskussion mit Politikern, Stiftung FamilienSinn).<sup>178</sup>

173 Vgl. Anhang

174 Behrens 2006

175 Angesichts der beobachteten Politisierung im Feld kann die Interviewsituation so die für eine Deutungsmusteranalyse günstige Kontroverse erzeugen (Oevermann 2001; Ullrich 1999; Bohnsack 2003).

176 Flick 2006

177 Bohnsack 2003; Behrens 2006

178 Der Materialreichtum ist in der kurzen Phase der Evaluationsstudie nicht in allen Einzelheiten auswertbar.

Im qualitativen Forschungsprozess sind Methoden der Erhebung und Methoden der Auswertung zu unterscheiden. Hierbei folgte die qualitative Teilstudie im Wesentlichen der Forschungsstrategie der „Grounded Theory“<sup>179</sup>, einer aus Daten generierten Theorie. Im Gegensatz zu Hypothesen-*testenden* Verfahren der qualitativen Sozialforschung handelt es sich hierbei um einen Hypothesen-*generierenden* Zugang. Wissensbestände sind als Deutungsmuster theoretisch wie methodisch zu analysieren. Hierbei ist davon auszugehen, dass Erfahrungen als Deutungen abhängig sind von der Positionierung der Akteure etwa im politischen System, den KiTas oder auf Ebene der Jugendämter. Deutungsmuster weisen als alltägliches Erfahrungswissen sozialer Akteure Strukturen oder Muster auf, nach denen diese organisiert sind.

Deutungsmuster werden in der Wissenssoziologie definiert als Sinnmuster, die den Wissensvorrat sozialer Akteure strukturieren, als Sinnzusammenhänge die Wahrnehmung prägen und die wahrgenommene soziale Welt eines Individuums gliedern, dass Orientierung, Identität und Handeln möglich wird.<sup>180</sup> Deutungsmuster binden individuelle Akteure lebensweltlich in kollektiv gebundene Strukturen ein. An der Stelle greift die grundlegende Unterscheidung zweier Wissensebenen. Gegen die Ebene expliziter, d.h. intentionaler Wissensbestände, muss die Ebene impliziter Wissensbestände abgegrenzt werden.<sup>181</sup> Deutungsmuster generieren und organisieren als implizite Muster das bewusste, intentionale Wissen von sozialen Akteuren und koppeln dieses an soziale Zusammenhänge wie Milieus oder Felder. Implizite Wissensbestände können von den Akteuren selbst nur bedingt begrifflich expliziert werden.

Damit steht die Rekonstruktion sozialer Deutungsmuster vor der Herausforderung, die in den verschrifteten Texten (Transkripten) zunächst gegebene Ebene des manifesten Sinns einer ersten inhaltlichen Sinnerschließung zuzuführen. Darauf folgend muss diese Ebene durch systematische Analyse umgrenzter Textsequenzen durchbrochen werden. Methodisch geschieht das durch generative Fragen, die zugrunde liegende Sinnmuster und deren Zusammenhänge rekonstruieren (Schlüsselkategorien). Als günstig erweist sich die ausführliche Diskussion des Materials in Gruppen, die in der Forschungswerkstatt an der FH Jena und in kleinen Gruppen mit Mitarbeitern und Studierenden im Zentrum der Auswertung stand. Eine Verknüpfung mit dem Kodierparadigma der Grounded Theory liegt nahe, da diese ein geeignetes Verfahren darstellt, empirisches Material methodisch kontrolliert auf eine Schlüsselkategorie hin zu rekonstruieren.<sup>182</sup>

---

179 Strauss 1998

180 „Deutungsmuster sind [...] krisenbewältigende Routinen, die sich in langer Bewährung eingeschliffen haben und wie implizite Theorien selbstständig operieren, ohne das jeweils ihre Geltung neu bedacht werden muß.“ (Oevermann 2001, S. 38)

181 Oevermann 2001; Bohnsack 2003; Hildenbrand 1999

182 Strauss 1998; Hildenbrand 1999

Da Deutungsmusteranalyse subjektive Meinungen oder Wertungen in Kontexte setzt und ihre Logik herausarbeitet, sind dies feldtypische Phänomene und keine zufälligen Aussagen. In der vorliegenden Evaluationsstudie kann die Deutungsmusteranalyse einerseits dazu beitragen, die quantitativen Daten zu interpretieren. Andererseits entsteht ein klareres Bild von Wissensbeständen im Feld der TFO. Beispielsweise beeinflusst die Wahrnehmung der TFO und damit verbunden die Selbstadressierung der pädagogischen Fachkräfte massiv den Implementationserfolg des Gesetzes im Feld.

Zum empirischen Material gehören nicht nur die verschrifteten Interviews. Weitere Daten sind Beobachtungsprotokolle zur Rekrutierung oder zu Dynamiken in den Workshops. Um Deutungsmuster des Gesetzgebers zu erfassen, sind darüber hinaus Dokumente und Broschüren zur TFO zu analysieren. Das im Jahr 2005 im Auftrag der CDU-Landtagsfraktion erstellte Gutachten von Habisch<sup>183</sup> kann als eine Quelle betrachtet werden, Zielvorgaben des Gesetzes zu rekonstruieren. Die Beobachtungsprotokolle wurden systematisch in der Forschergruppe bzw. dem Forschungskolloquium diskutiert. Ohne diese Kontextuierungen, die durch Diskussion einer intersubjektiven Validierung unterzogen wurden, wären Aussagen aus den Interviews teilweise schwer nachvollziehbar.

Im Prozess der Auswertung ist die Samplingsstrategie, d.h. die Frage, welches empirische Material zur Theoriebildung hinzugezogen wird, zwar durch das festgelegte A-Priori-Sampling eingegrenzt. Innerhalb des eingegrenzten Rahmens folgt die Auswahl relevanter Daten aus Beobachtungsprotokollen oder Interviews dem „theoretischen Sampling“.<sup>184</sup> Das theoriegeleitete Sampling hat zur Konsequenz, dass die Ergebnisse im Bericht nicht entlang der Fragen des Leitfadens dargestellt sind. Vielmehr wird eine Darstellung gewählt, welche die empirisch gewonnenen Hypothesen mit den theoretischen Hypothesen systematisch in Beziehung setzt. Das theoretische Sampling speist sich daher sowohl aus den theoretischen Vorannahmen der Forschergruppe, als auch aus den aus empirischen Daten gewonnenen Hypothesen. Die Kernprozedur der Analyse von Daten, das Kodieren, erfolgt nach dem „Kodierparadigma“ der Grounded Theory. Beim Kodieren geht es darum, durch generative Frage Daten zu Konzeptualisieren, Kategorien und deren Zusammenhänge zu erarbeiten. An besonders prägnanten Passagen, wie etwa Eingangssequenzen oder bei Momenten kommunikativer Verunsicherung, eignet sich zudem eine Triangulation mit der Sequenzanalyse.<sup>185</sup> In der Phase der Auswertung kamen insbesondere in der Forschungswerkstatt<sup>186</sup> Methoden der psychoanalytischen Textinterpretation zum Einsatz.

<sup>183</sup> Habisch 2005

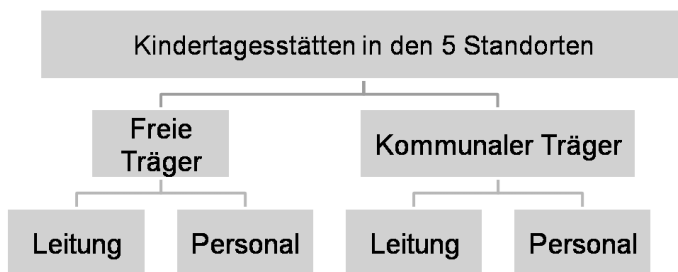
<sup>184</sup> Strauss 1998

<sup>185</sup> Oevermann 2001; Hildenbrand 1999

<sup>186</sup> Ein wöchentliches vierstündiges Seminar an der FH Jena im WS 2008/9, geleitet durch Prof. M. Opielka und M. Müller, an dem alle Mitarbeiter der qualitativen Teilstudie teilnahmen.

### 3.4.2.4 Rekrutierung der Interviewpartner und der Researchworkshops

Die Studie verfolgt methodisch eine Kombination von akteurszentriertem und funktionszentriertem Ansatz. Daher wurden sowohl Einzelinterviews, als auch Gruppeninterviews (Workshops) durchgeführt (siehe zur KiTa-Studie: *Abbildung 18*, zur Verwaltungsstudie: *Abbildung 19*).<sup>187</sup> Vorgesehen wurden leitfadengestützte Interviews mit Vertretern von Kindertagesstätten der Wohlfahrtsverbände und Kommunen. Hinzu kamen Mitarbeiter und Spitzen der Verwaltungen von Kommunen und Gemeinden sowie der für die Standorte zuständigen Jugendämter. Geplant war, im Rahmen der qualitativen Studie an allen fünf Standorten 4-8 Einzelfallanalysen durchzuführen. In den KiTas besteht der Kontrast zum einen durch die Auswahl öffentlicher und freier Träger, zum anderen durch die Befragung von Leitungs- und Fachpersonal.



*Abbildung 18: Struktur des Samplings der KiTa-Studie - Methodik: qualitative Einzelinterviews*

Die Befragung von Verwaltungsspitzen zielte bei den Städten auf Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister oder Sozialdezernenten. Bei Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften wurden Bürgermeister bzw. Verwaltungsvorsitzende befragt. Die befragten zuständigen Jugendämter sind bei den kreisfreien Städten Teil der Stadtverwaltung. In den Landkreisen gehören die Jugendämter zu deren Verwaltung. Befragt wurden die Verwaltungsspitzen bzw. deren Stellvertretung. In den kreisfreien Städten wurde zudem die Leitung der kommunalen KiTas befragt.<sup>188</sup> Hinzu kommt die Befragung einer Sachbearbeiterin.

<sup>187</sup> Diese Auswahl der relevanten Akteure wird, neben der Auswahl der Standorte, als A Priori Sampling dem empirischen Forschungsprozess vorausgestellt.

<sup>188</sup> In Erfurt bestehen 16 Einrichtungen, in Jena 10 kommunale KiTas.

<u>Verwaltungsstudie</u>				
Erfurt	Jena	Bad Blankenburg	Großmonra	VG Uder
Verwaltungseinheit für Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft				
		Sozialdezernenten	/	Bürgermeister
Jugendämter der kreisfreien Städte und Landkreise				

Abbildung 19: Standorte und Zielgruppen der Verwaltungsstudie – Methodik: qualitative Einzelinterviews

Insgesamt erhob die Forschergruppe in der akteurszentrierten qualitativen Studie 15 Verwaltungsfälle, 26 KiTa-Fälle, 11 Politik-Fälle über Einzelinterviews.

Geplant waren Expertengespräche und Evaluationsworkshops.<sup>189</sup> Im Forschungsprozess wurden diese Positionen im Wesentlichen zusammengefasst und vier Gruppendiskussionen mit verschiedenen Stakeholdern der TFO durchgeführt (siehe Abbildung 20).<sup>190</sup> Den Gruppeninterviews kommt methodisch die Funktion zu, einen funktionszentrierten Ansatz zu verfolgen.

<sup>189</sup> Projektoutline Stand: 7.11.2007

<sup>190</sup> Begleitend wurden verschiedene Expertengespräche durchgeführt, die nicht einzeln ausgewiesen werden.



Abbildung 20: Zielgruppen der Expertenworkshops - Methodik: qualitative Gruppeninterviews

Den Auftakt bildete im April 2008 ein Forschungsworkshop mit Personal von Kindertagesstätten eines freien Trägers, durchgeführt an einem für die Studie ausgewählten Standort.<sup>191</sup> Die Rekrutierung erfolgte über den Träger selbst und wurde nicht von der Forschergruppe beeinflusst. Im Rahmen der jährlich stattfindenden studentischen Fachtagung „Jena social“ der Fachhochschule Jena wurde am 4. Juni 2008 der zweite Forschungsworkshop durchgeführt. Politiker verschiedener politischer Parteien und Ebenen hatten dort die Gelegenheit, öffentlich ihre Position darzulegen.<sup>192</sup> Teilnehmer der Gruppendiskussion mit politischen Akteuren wurden explizit nach Kriterien der Kontrastierung eingeladen, um die politische Kontroverse umfassend abzubilden. Der dritte Workshop fand am 14. Juli 2008 statt und widmete sich dem Spitzenverband der Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Die Rekrutierung erfolgte durch die LIGA selbst, so dass im Forschungsworkshop Vertreter der LIGA sowie deren Mitglieder vertreten waren. Damit drückt die Forschergruppe ihre Anerkennung der Autonomie der relevanten Akteure aus. Die Gründung der Landesstiftung FamilienSinn ist zentrales Vorhaben des Gesetzes.<sup>193</sup> Im Rahmen der Studie wurden vier leitfadengestützte Einzelinterviews mit Vertretern der Stiftung FamilienSinn durchgeführt.<sup>194</sup> Ein geplanter Forschungsworkshop mit Stiftungsvertretern konnte zunächst trotz

<sup>191</sup> Zu diesem frühen Zeitpunkt im April 2008 hatte die Gruppendiskussion für die Forschergruppe eher „explorativen“ Charakter (Lamnek 1993, S. 169), insofern diese half, Instrumente wie Leitfaden und Fragebogen zu entwickeln. In der methodischen Architektur des gesamten Forschungsprojekts kommt im Sinne einer Methodentriangulation Gruppendiskussionen eine komplementäre Rolle zu Einzelinterviews und fragebogengestützter Untersuchung zu (Lamnek 1993, S. 170).

<sup>192</sup> Hierzu gehörten Politiker aller im Landtag vertretenen Parteien, die Thüringer Ministerin für Soziales, Familie und Gesundheit, der Sozialdezernent der Stadt Jena, die Landesvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, die Geschäftsführerin von „Wir sind Familie“ sowie der Vertrauensmann des „Volksbegehrens für eine bessere Familienpolitik“.

<sup>193</sup> Habisch 2005, S. 16

<sup>194</sup> Kurator der Stiftung, Leiterin der Elternakademie der Stiftung, Beauftragte für den Haushalt der Stiftung und Präsident der Stiftung

intensiver Bemühung des Forscherteams nicht realisiert werden. Stattdessen wurde dem Forscherteam die Möglichkeit eingeräumt, an der dritten Sitzung des Fachbeirates der Stiftung am 10. Oktober 2008 teilzunehmen. An den offiziellen Teil anschließend wurde eine Gruppendiskussion durchgeführt. Die Mitglieder des Fachbeirates wurden durch den Stiftungsrat berufen und rekrutieren sich aus der Führungsebene verschiedener, für den Bereich der Familienförderung und Familienbildung relevanter Verbände, Vereine und Arbeitskreise aus Thüringen. Der Fachbeirat hat eine beratende Funktion des Kurators und des Stiftungsrates, er repräsentiert eine Doppelrolle als Akteur und Beobachter der Stiftung, was für die Erhebung eine methodische Herausforderung bildet.

Als zusätzliche Leistung des Evaluationsteams kann der Workshop der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik angesehen werden. Die Gruppendiskussion war zunächst nicht als Beitrag für die Studie, sondern als Qualifikationsarbeit geplant. Durch die gute Ergänzung der Interviewdaten für die Verwaltungsstudie entschied sich die Forschergruppe, diese in den Bericht aufzunehmen. Der Workshop fand am 20. Oktober 2008 statt.<sup>195</sup>

### 3.4.3 Zusammenfassung

Die vorliegende Studie kombiniert ein quantitatives und ein qualitatives Forschungsdesign. Hierbei dienen die unterschiedlichen Daten der wechselseitigen Plausibilisierung, ohne eine systematische Triangulation zu erreichen. Begründet wird die Methodenkombination damit, dass die Evaluation der Wirkungen der TFO unterschiedliche Stakeholder, d.h. Akteursgruppen einbeziehen muss, die jeweils spezifische Erfahrungen einbringen. Eine komplexe Analyse hat dies zu berücksichtigen. Die repräsentative Befragung (Fragebogen) von Eltern bzw. Erziehungsberechtigte mit Kindern im 3. Lebensjahr zielt darauf, deren aktuelle Situation unter Bedingungen der TFO sowie die Wahrnehmung der TFO darzustellen. Unter anderem sollte untersucht werden, ob das Thüringer Erziehungsgeld (TEG) dazu führt, dass Kinder aus sozial schwachen Familien den öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinstitutionen entzogen werden.

Die qualitative Studie kombiniert einen akteurszentrierten und funktionszentrierten Ansatz, indem Fachkräfte, Akteure der Verwaltungen und aus dem politischen System befragt werden (Leitfaden). Ein methodisch offenes Vorgehen kann Erfahrungsräume und Deutungsmuster der relevanten Akteursgruppen adäquat erfassen. Bei der Aus-

---

<sup>195</sup> Die Rekrutierung erfolgte über eine SPD Politikerin und MdL. Teilgenommen haben neben der MdL zwei Bürgermeister, ein Stadtratsmitglied einer kreisfreien Stadt, eine Sozialamtsleiterin, zwei Jugendamtsmitarbeiterinnen und eine Verwaltungsmitarbeiterin. Damit sollen unterschiedliche Sichtweisen aus Verwaltungs-, Stadtrats- und Bürgermeistersicht erfasst werden.

wahl relevanter Akteure wurden Kinder und Eltern nicht berücksichtigt. Eltern kommen als geeignete Zielgruppe für eine statistische Erhebung und repräsentative Darstellung der Daten besonders in Frage. Eltern sind unter politischen Gesichtspunkten ein kollektiver politischer Akteur. Bewertungen der TFO sind somit von politischer Relevanz. Die hohe Politisierung der Eltern – etwa beim „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ rückte die Frage nach der Akzeptanz des Gesetzes ins Zentrum. Eine qualitative Untersuchung bei Eltern im für die anderen Akteure gewählten Setting (Einzelinterviews, Gruppeninterview) wäre wünschenswert gewesen, konnte jedoch aus forschungsökonomischen Gründen (fehlende Personalressourcen) nicht eingesetzt werden. In der Evaluationsstudie kann eine Deutungsmusteranalyse einerseits dazu beitragen, die quantitativen Daten zu interpretieren. Andererseits entsteht ein klareres Bild von Wissensbeständen im Feld der TFO. Beispielsweise beeinflusst die Wahrnehmung der TFO und damit verbunden die Selbstadressierung der pädagogischen Fachkräfte massiv den Implementationserfolg im Feld. Die Auswertung der qualitativen Teilstudien erfolgte konsequent entlang der in der Forschergruppe im Forschungsprozess entwickelten und in Kapitel 3.3 dargestellten Hypothesen. Die Kombination von akteurs- und funktionszentriertem Ansatz folgte insoweit den Standards der qualitativen Sozialforschung (Deutungsmusteranalyse).



## 4 Wirkungen auf Ebene der Eltern

Im Rahmen der Evaluationsstudie kommt der Untersuchung der Sicht der Eltern ein zentraler Stellenwert zu. Wenn im Folgenden von „Wirkungen auf Ebene der Eltern“ gesprochen wird, bezieht sich dies auf die Wahrnehmung/Rezeption der Thüringer Familienoffensive bei den Eltern als für die Familienpolitik relevanten Akteuren.

### 4.1 Rücklauf / Qualität der Daten

Ausgehend von 1.598 Bögen, die ihre Empfänger erreichten, kommt die Untersuchung auf eine Rücklaufquote von fast 48 Prozent bzw. 761 Fragebögen. In Abbildung 22 ist der Rücklauf in Bezug auf die Grundgesamtheit dargestellt. Es ist zu erkennen, wie sich die Grundgesamtheit, also alle in Thüringen gemeldeten Familien mit Kindern im dritten Lebensjahr im Untersuchungszeitraum, auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilte (dunkler Balken). Dieses Merkmal ist insofern als relevant erachtet worden, als die TFO mit dem Wechsel von einer objekt- zu einer subjektbezogenen Finanzierung der Betreuungseinrichtungen einen Wechsel der Zuständigkeit verbindet. Die Landesebene überträgt die Finanzierungsverantwortung im Wesentlichen auf die Kommunalebene. Des Weiteren ist zu erkennen wie sich der Rücklauf bezogen auf dieses Merkmal verteilt (heller Balken). Im Idealfall wären die beiden Balken für den jeweiligen Kreis gleich hoch und damit der Rücklauf proportional zur Verteilung der Grundgesamtheit. Dies ist nicht der Fall, weil einerseits einzelne Orte systematisch überrepräsentiert wurden (Erfurt, Jena, Bad Blankenburg, VG Uder, Großmonra), andererseits das Antwortverhalten der Befragten schwankt. Aufgrund des Umfangs des Rücklaufs und der Verteilung auf die Kreise (mindestens 1 Prozent Rücklauf; siehe Abbildung 21) kann von einer Verallgemeinerung der Daten ausgegangen werden.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Quantitative Untersuchungen sind gezwungen, einen Kompromiss zwischen Aufwand und Erkenntnisgewinn anzustreben. Hinzu kommt ein Kompromiss zwischen Erkenntnis und Datenschutz. Da in dieser Untersuchung über die Kinder die zu Befragenden erreicht wurden, boten sich neben dem Alter nur Geschlecht und Region an. Da das Geschlecht des Kindes kaum Auswirkungen auf die Nutzung von Betreuungsmöglichkeiten oder die Beurteilung der TFO durch die Eltern haben dürfte, der Wohnort hingegen aus besagten Gründen schon eher, wurde die Region als zweites relevantes Merkmal definiert.

Landkreis	Grundgesamtheit Kinder im 3. Lebensjahr (Quelle: TLRZ)	Rücklauf (Bögen mit Ortsangaben)	Grundgesamtheit Kinder im 3. Lebensjahr in Prozent	Rücklauf in Prozent	Anteil des Rücklaufs an den Familien mit Kindern im 3. Lebensjahr im jeweiligen Kreis/Stadt in Prozent
Erfurt	2540	104	10,04	13,87	5
Gera	1087	21	4,29	2,80	2
Jena	1335	60	5,27	8,00	5
Suhl	359	5	1,42	0,67	1,4
Weimar	814	22	3,22	2,93	2,7
Eisenach	516	7	2,04	0,93	1,4
Eichsfeld	1369	76	5,41	10,13	5,5
Nordhausen	1010	24	3,99	3,20	2,4
Wartburgkreis	1390	36	5,49	4,80	2,6
Unstrut-Hainich-Kreis	1399	28	5,53	3,73	2
Kyffhäuserkreis	762	19	3,01	2,53	2,5
Schmalkalden-Meiningen	1413	33	5,58	4,40	2,3
Gotha	1624	29	6,42	3,87	3,2
Sömmerda	848	27	3,35	3,60	2,8
Hildburghausen	764	21	3,02	2,80	2,7
Ilm-Kreis	1139	31	4,50	4,13	1,5
Weimarer Land	1050	16	4,15	2,13	1,5
Sonneberg	666	10	2,63	1,33	5
Saalfeld-Rudolstadt	1201	60	4,75	8,00	4
Saale-Holzland-Kreis	975	37	3,85	4,93	3,1
Saale-Orla-Kreis	955	30	3,77	4,00	3,1
Greiz	1116	35	4,41	4,67	3
Altenburger Land	977	19	3,86	2,53	2
	25309	750	100,00	100,00	

Abbildung 21: Grundgesamtheit und Rücklauf Elternbefragung

Der Begriff der Repräsentativität wird in der quantitativen Sozialforschung zwar oft verwendet, bleibt jedoch inhaltlich meist leer bzw. ist in seinem Anspruch schwer umsetzbar.<sup>197</sup> So kann für die Erhebung ein Repräsentativitätsnachweis geliefert werden, allerdings nur für das Merkmal Landkreis bzw. kreisfreie Städte und die drei speziell-

len Orte. Dies ergibt sich daraus, dass ausschließlich nach diesem Schichtungsmerkmal die Zufallsstichprobe gezogen wurde.<sup>198</sup>

Da die Grundgesamtheit bezüglich der beiden Merkmale Kreis/Stadt und Familie mit Kind im dritten Lebensjahr bekannt war, wurde über eine Gewichtung des Rücklaufs Proportionalität hergestellt. Die Auswertungsergebnisse wichen jedoch nur marginal von den Rechnungen mit der ungewichteten Version ab. Weil bei einer Gewichtung die Fälle, die keine Angaben zur Herkunft gemacht haben, heraus gefallen wären, wurde mit der ungewichteten Version gearbeitet.

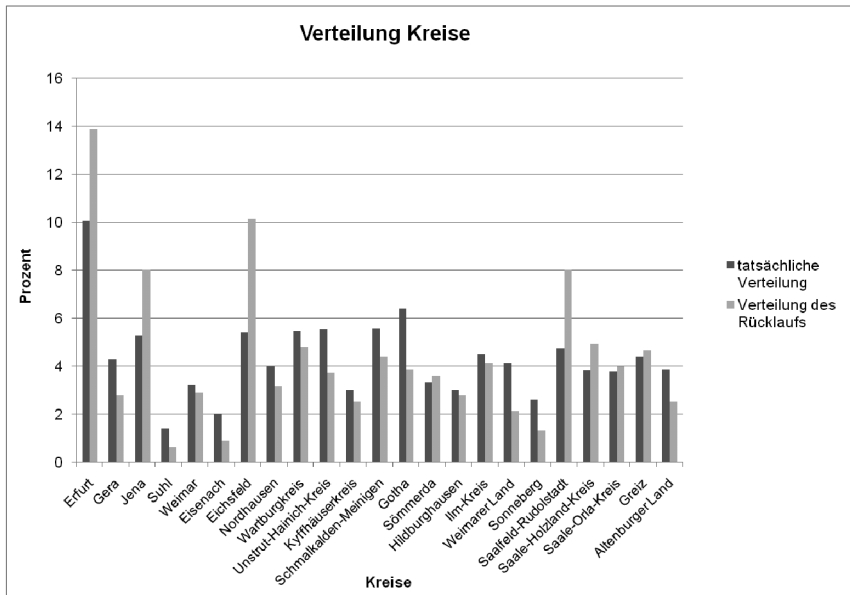


Abbildung 22: Verteilung der Kreise

In der Befragung konnte nicht jede Gemeinde/Stadt einzeln erhoben werden – für diese Ebene liegen die Erhebungen der fünf Einzelorte vor bzw. die Ergebnisse der kreisfreien Städte. Für die fünf ausgewählten Orte, auf denen der Fokus der qualitativen Untersuchung lag, wurde für Jena und Erfurt der Anteil der Stichprobe erhöht, um möglichst einen Rücklauf von 5 Prozent zu erzielen. In den anderen Orten Großmonra,

<sup>198</sup> „Keinesfalls reicht bei sozialwissenschaftlichen Erhebungen der Nachweis, dass bestimmte Merkmale in der GG mit derselben Häufigkeit vorkommen wie in der Stichprobe, aus, um zu beweisen, dass die Stichprobe alle interessierenden Merkmale in der korrekten Häufigkeit wiedergibt. Dies wäre nur dann korrekt, wenn alle anderen Merkmale innerhalb der durch die bekannten Merkmale gebildeten Schichten vollständig homogen verteilt wären. Das Argument, dass der ‚Repräsentanznachweis‘ nicht beweist, dass die Stichprobe gegenüber einer ‚reinen‘ Zufallsstichprobe unverzerrt ist, gilt für Zufallsstichproben, die mit Ausfällen behaftet sind, ebenso wie für Quotenverfahren.“ (Schnell/Hill/Esser 1992, S. 316)

Bad Blankenburg und der VG Uder wurden jeweils alle Familien im Untersuchungszeitraum mit einem Kind im dritten Lebensjahr angeschrieben. Die Rücklaufquote betrug zwischen 38 Prozent (Großmonra) und 48 Prozent (Bad Blankenburg) (vgl. Abbildung 23). Für die anderen Thüringer Regionen wurde ein Rücklauf zwischen 1,4 Prozent und 5 Prozent erzielt. Allerdings verteilt sich der Rücklauf nicht proportional zur Grundgesamtheit. Einerseits sind die Städte Erfurt, Jena und der LK Eichsfeld (VG Uder Vollverschickung) sowie der LK Saalfeld-Rudolstadt (Bad Blankenburg Vollverschickung) systematisch überrepräsentiert (siehe oben), andererseits sind auch in den anderen Gebieten Abweichungen zu verzeichnen.

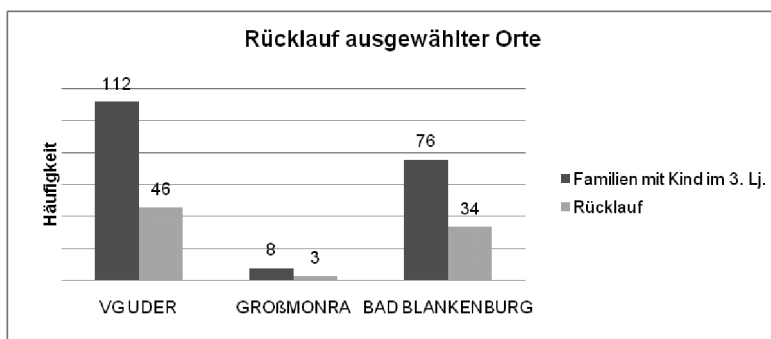


Abbildung 23: Rücklauf ausgewählter Orte

Zur Qualität der Daten ist zu erwähnen, dass Frage 2 „Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie viele Personen lebten in Ihrem Haushalt? Bitte geben Sie die jeweilige Zahl inklusive aller Kinder an!“ entgegen den Erfahrungen aus dem Pretest vielfach nicht konsequent durch die Ausfüllenden beantwortet wurde, so dass die Ergebnisse als unbrauchbar einzuschätzen sind.

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt die Ergebnisse ohne tiefer gehende Analysen vorgestellt. In einem zweiten Schritt werden an den entsprechenden Stellen Zusammenhänge entwickelt und der direkte Bezug zu den Intentionen der TFO hergestellt. Aufgrund der Tatsache, dass Vergleichsdaten aus der Zeit vor der TFO fehlen, kann nicht direkt auf Verbesserungen oder Verschlechterungen durch die TFO geschlossen werden. Dennoch ist es möglich zu zeigen, wie sich die Situation unter den Bedingungen der TFO entwickelt hat und ob dies den Absichten der TFO entspricht. Hierzu ist es notwendig, das Urteil der befragten Erziehungsberechtigten als Maßstab für die Erfolge oder Misserfolge der Intentionen der TFO zu akzeptieren.

## 4.2 Ergebnisse der quantitativen Teilstudie

### 4.2.1 Regionale Herkunft und Struktur der befragten Familien

Über die Angaben zur regionalen Herkunft hinaus, die aus den Aussagen zum Rücklauf entnommen werden können (vgl. 2.3.1.4), wurden Daten zum Hauptwohnsitz erhoben. Der Großteil der Befragten lebt mit 41,8 Prozent auf einem Dorf, 33,1 Prozent leben in einer Kleinstadt und 24,6 Prozent in einer der drei Thüringer Großstädte (vgl. Abbildung 24).

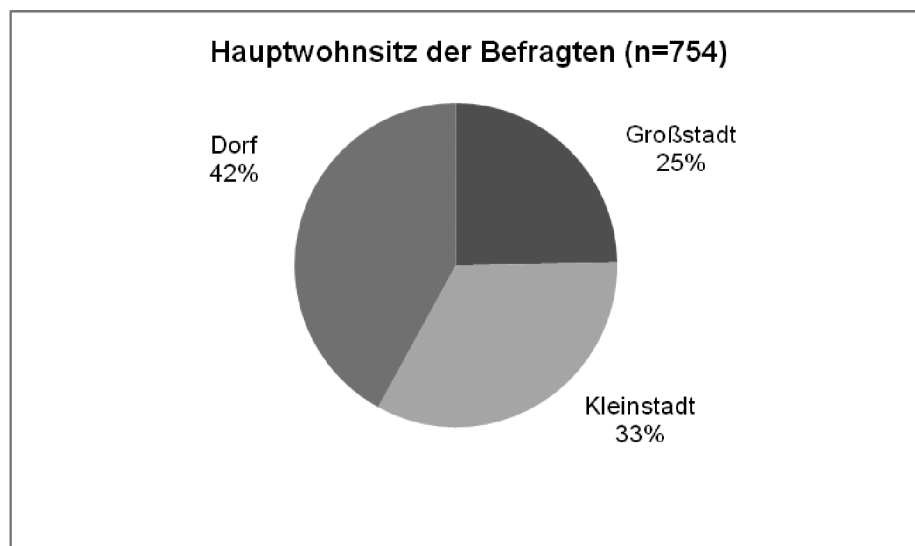


Abbildung 24: Frage 37 - Wo befindet sich Ihr Hauptwohnsitz?

Im dritten Lebensjahr erzeugen 84,4 Prozent der Erziehungsberechtigten ihre Kinder mit einem Partner zusammen, wobei ein Großteil verheiratet war. Alleinerziehend waren rund 14 Prozent der Antwortenden (vgl. Abbildung 25). Das Durchschnittsalter der Eltern beträgt 33 Jahre bei den Frauen und 36 Jahre bei den Männern.

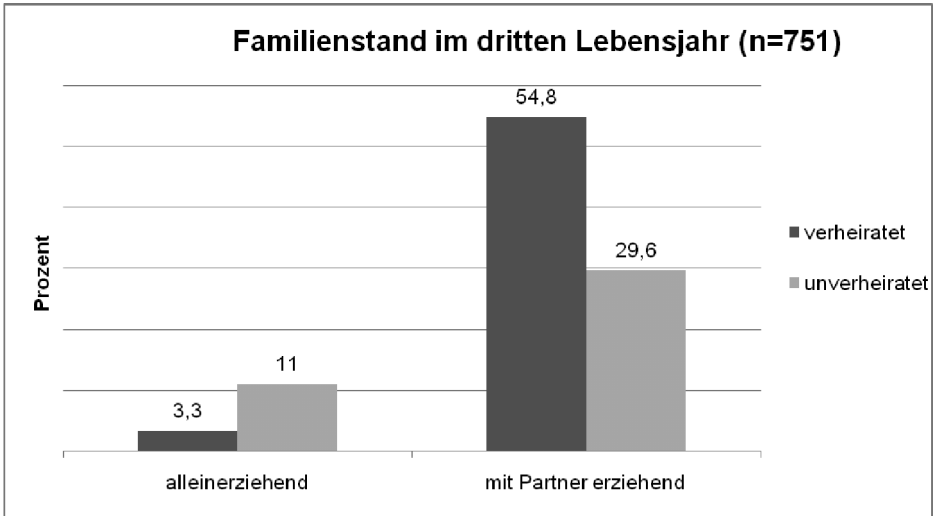


Abbildung 25: Frage 3 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie war Ihre familiäre Situation?

In der vorliegenden Untersuchung wurden die Fragebögen vornehmlich von Frauen ausgefüllt (91,9 Prozent, n=753).<sup>199</sup> Fast die Hälfte der Befragten sind Einkindfamilien. 36 Prozent der Familien haben zwei Kinder, rund 15 Prozent der Befragten haben drei und mehr Kinder (vgl. Abbildung 26).

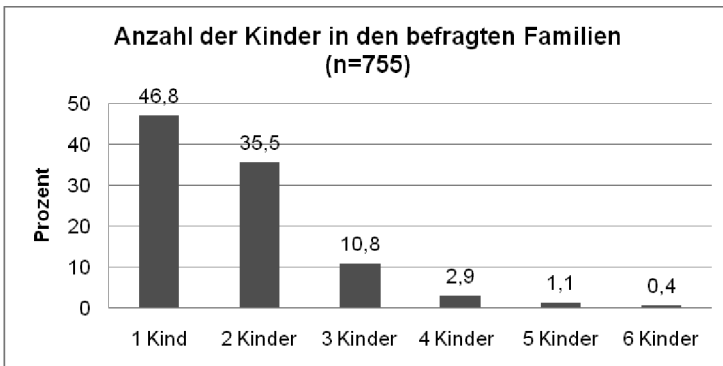


Abbildung 26: Anzahl der Kinder in den befragten Familien

<sup>199</sup> In allen Berechnungen, die nach Geschlecht bzw. „Partner“ klassifizieren, fehlen strukturell 8 Fälle, die keine Angabe zum Geschlecht gemacht haben bzw. angaben, dass der Bogen von beiden Erziehenden ausgefüllt wurde.

Im Falle der Alleinerziehenden ( $n=107$ ) haben 55 Prozent ein Kind, weitere 31 Prozent zwei Kinder. Die höchste Kinderzahl in dieser Familienform beträgt vier und macht 4 Prozent dieser Befragtengruppe aus.

#### 4.2.2 Erwerbssituation und Einkommen der Befragten

Betrachtet man die berufliche Situation der Familien, so fällt auf, dass die Männer in fast 80 Prozent der Fälle ganztags hauptberuflich erwerbstätig sind, während es die Frauen zu nur knapp 30 Prozent sind. Ein umgekehrtes Bild zeigt sich im Falle der hauptberuflichen Halbtagsarbeit. Rund ein Drittel der Frauen, aber weniger als 5 Prozent der Männer gaben diese Beschäftigungsform an. Ob dies an der Arbeitsmarktsituation für Frauen liegt oder absichtlich wegen des Kindes/der Kinder so gewählt wurde, muss offen bleiben.<sup>200</sup> Ebenfalls sind deutlich mehr Frauen als Männer selbständig, nebenher erwerbstätig oder nicht erwerbstätig (33,4 Prozent) (vgl. Abbildung 27).

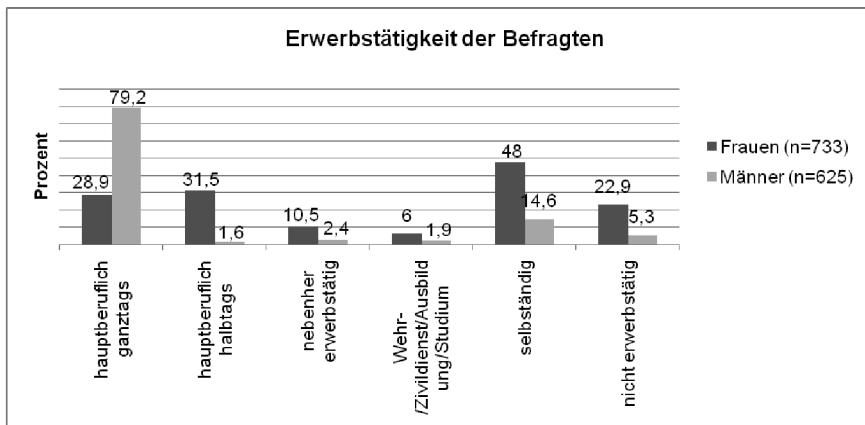


Abbildung 27: Frage 42 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Waren Sie und ggf. Ihr Partner erwerbstätig (Mehrfachnennung möglich)?

Die Beantwortung der Frage nach der Erwerbsform wurde als unzureichend eingeschätzt, um die Zeitressourcen in den Familien beurteilen zu können. Deshalb wurde nach der tatsächlichen Arbeitszeit der Erziehungsberechtigten gefragt. Angesichts des geringen Anteils von Selbständigen, bei denen Arbeitszeiten jenseits der 40 Stunden pro Woche zu erwarten wären, sind die Ergebnisse durchaus irritierend.<sup>201</sup>

<sup>200</sup> Die Kategorie „nicht erwerbstätig“ umfasst auch diejenigen, die in Elternzeit sind, z.B. aufgrund der Geburt eines Geschwisterkindes.

<sup>201</sup> Von den insgesamt 126 Selbständigen arbeiten 74 mehr als 40h pro Woche.

57,1 Prozent der Männer geben an, über 40 Stunden pro Woche zu arbeiten. Das sind 377 Männer, unter denen sich nur 66 Selbständige befinden. Daraus ist abzuleiten, dass Männer strukturell weniger Zeit in der Familie verbringen (vgl. Abbildung 28). Im Fall der Alleinerziehenden ( $n=107$ ) sind 32 Prozent nicht erwerbstätig, 45 Prozent arbeiten zwischen 20 und 40 Stunden und immerhin noch 8 Prozent über 40 Stunden in der Woche. Nur 17 Prozent gehen einer Halbtagsbeschäftigung nach.

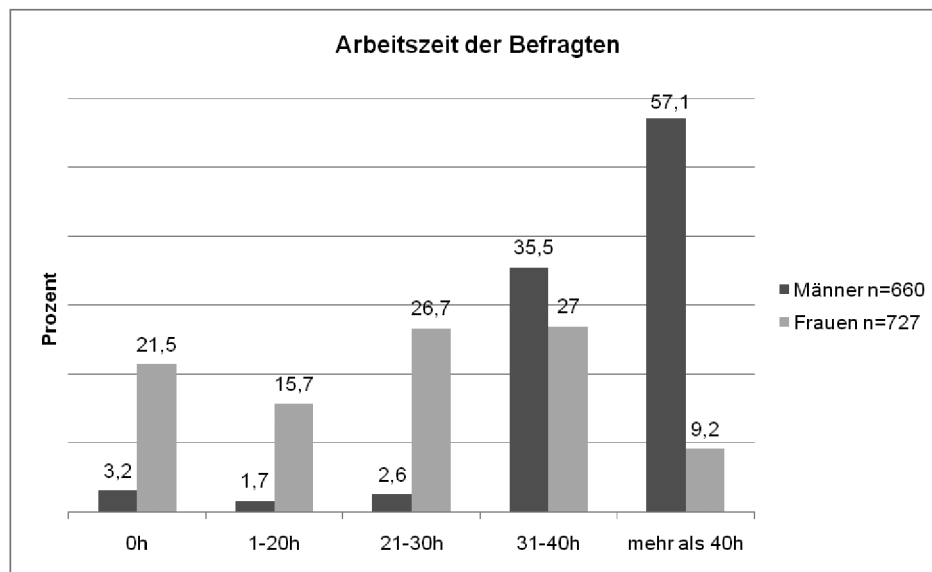


Abbildung 28: Frage 43 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wieviele Stunden betrug Ihre tatsächliche Arbeitszeit pro Woche/ggf. die Ihres Partners?

Darüber hinaus wurde die finanzielle Situation der Familien erhoben und vor dem Hintergrund der Anzahl der Kinder betrachtet. Die Familien, in denen Partner die Kinder gemeinsam erziehen, bewegen sich im Falle von ein und zwei Kindern größtenteils in den Einkommensklassen von 1000 bis 3000 Euro monatlichem Haushaltseinkommen. Nur wenige Familien (16) mit bis zu drei Kindern müssen mit weniger als 1000 Euro auskommen (vgl. Abbildung 29).<sup>202</sup>

202

Bei der Einkommensfrage wurde versucht, den Text möglichst einfach zu gestalten. Dies kann jedoch dazu geführt haben, dass die Befragten ihre Einkommen unterschiedlich errechnet haben.



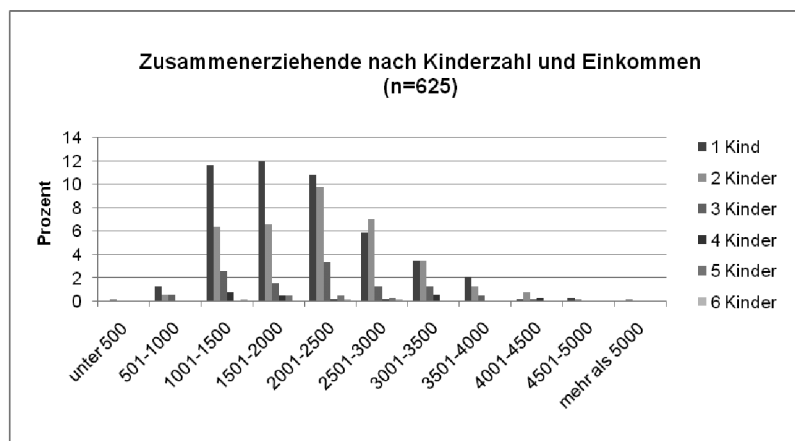


Abbildung 29: Zusammenerziehende nach Kinderzahl und Einkommen

Bei den Alleinerziehenden zeigt sich, dass die Mehrheit der Familien mit einem bzw. zwei Kindern von einem Einkommen zwischen 500 und 1500 Euro leben (vgl. Abbildung 30).

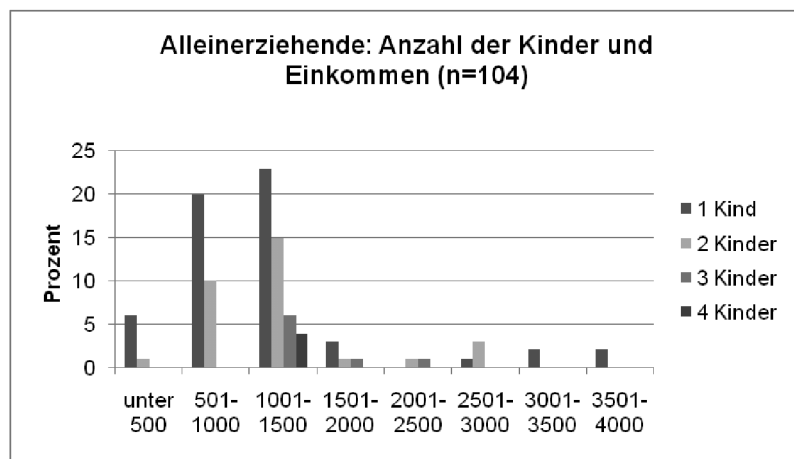


Abbildung 30: Alleinerziehende nach Anzahl der Kinder und Einkommen

#### 4.2.3 Die Betreuung der Kinder und der Entscheidungsprozess für eine Betreuungsform

Im zweiten Lebensjahr ist der Anteil derjenigen, die eine öffentliche Betreuungsform gewählt haben, fast ebenso groß wie der derjenigen, die ihr Kind nur in der Familie

betreut haben (49,8 Prozent) (vgl. Abbildung 31). Zwei Familien nutzten eine Kombination von Tagesmutter und KiTa. Offen bleibt, ob diese gleichzeitig oder nacheinander genutzt wurden. Weiterhin nutzten vier Familien im zweiten Lebensjahr eine KiTa halbtags und (vermutlich anschließend) ganztags. Einmal wurde eine Tagesmutter halbtags und eine KiTa ganztags genutzt.

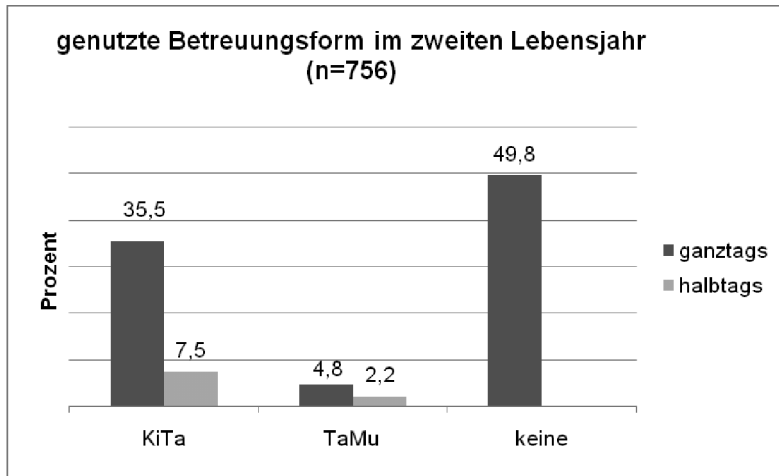


Abbildung 31: Frage 1- Wurde Ihr Kind vor seinem 2. Geburtstag außerhalb der Familie betreut? (Mehrfachnennung möglich)

Im dritten Lebensjahr zeigt sich ein völlig anderes Bild. Die KiTa ist nun die meistgenutzte Betreuungsform. 78,5 Prozent der befragten Familien nutzen sie ganztags, 12,2 Prozent halbtags.<sup>203</sup> Die Tagesmutter ist relativ bedeutungslos. Eine rein familiäre Erziehung geben nur 6,7 Prozent der Befragten an. Diese Daten weichen von den Daten des TLS zur Betreuungsquote in Thüringen ab (siehe Abbildung 1 in Kapitel 3.2.1). Es ist zu vermuten, dass gerade diejenigen, die keine öffentliche Betreuung nutzten, ein deutlich schwächeres Antwortverhalten auf die Befragung zeigten.

Bezüglich der Kombinationen von Betreuungsformen zeigen die Daten, dass zwei Familien eine Tagesmutter und eine KiTa jeweils halbtags nutzten, in diesem Fall besteht die Möglichkeit einer gleichzeitigen Kombination. Unwahrscheinlich ist sie in den anderen Fällen: Drei Familien nutzten im dritten Lebensjahr ihres Kindes ganztags eine KiTa und halbtags eine Tagesmutter. Weitere sieben Familien nutzten ganztags eine KiTa und ganztags eine Tagesmutter.

203

Die Verteilung zum Stichtag 15.3.2008 (3. Lebensjahr) belief sich laut TLS: 16,2 Prozent Halbtags und 3,8 Prozent Ganztagsnutzer (über 7h) / zum 15.3.2008 (2. Lebensjahr) 16,9 Prozent zu 83,1 Prozent eigene Berechnung. Diese Daten sind jedoch aufgrund der Erhebungsmethode nicht vergleichbar (TLS Pressemitteilung Erfurt, 11. September 2008 Nr. 292).

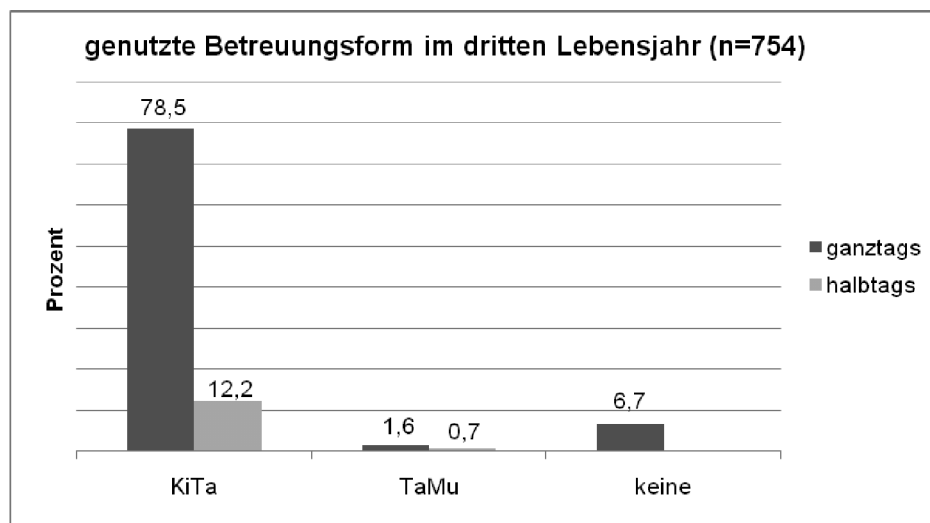


Abbildung 32: Frage 8 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Für welche Betreuungsform/en außerhalb der Familie haben Sie sich entschieden? (Mehrfachnennung möglich)

Bei der Suche nach einer öffentlichen Betreuungsform für ihr Kind hatte sich eine Mehrheit von 46,3 Prozent der Eltern nur eine Betreuungsmöglichkeit angesehen, 21,8 Prozent haben zwei und 14,1 Prozent drei bis vier angesehen. 14,9 Prozent der Befragten hingegen haben keine Betreuungsmöglichkeit angesehen (vgl. Abbildung 33).<sup>204</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um diejenigen, die ihr Kind im dritten Lebensjahr in der Familie erzogen haben.

204

Der Filter im Fragebogen war fehlerhaft. Bei der Dateneingabe wurde korrekt gefiltert: wer bei 4. keine Angabe gemacht hat, wurde erst bei 7 wieder gewertet.

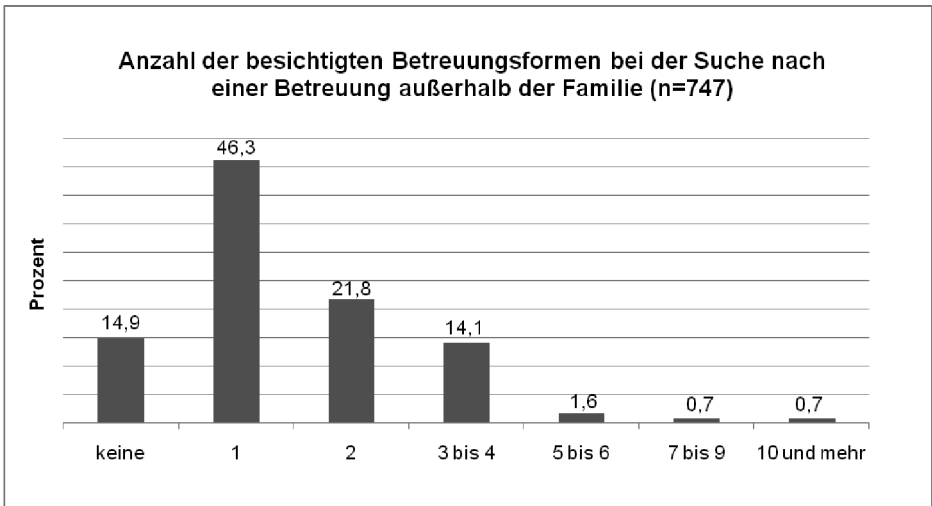
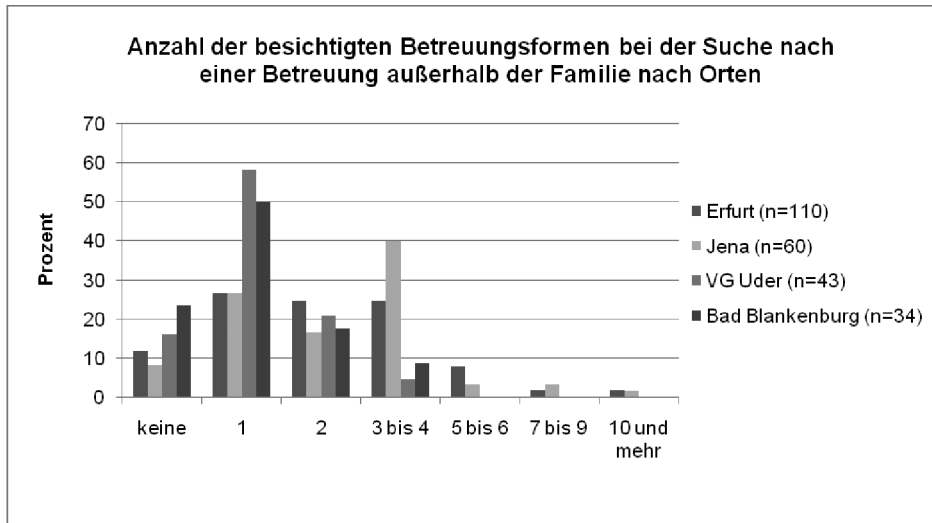


Abbildung 33: Frage 4 - Wie viele Betreuungsformen haben Sie sich bei Ihrer Suche nach einer Betreuung außerhalb der Familie angesehen (z.B. 3 Kindertagesstätten und 1 Tagesmutter = 4)?

Betrachtet man diese Aussagen unter dem Aspekt der *Konsumentensouveränität* und geht davon aus, dass diese sich darin ausdrückt, dass sorgfältig und rational eine Reihe von Angeboten geprüft wird, um dann daraus zu wählen, verweisen die Ergebnisse entweder auf eine nur schwach ausgeprägte Konsumentensouveränität oder auf eine mangelnde Wahlmöglichkeit. Über die Hälfte der Befragten haben keine oder nur eine Betreuungsmöglichkeit angesehen (61,2 Prozent). Es wäre u. E. jedoch mindestens notwendig, zwei Betreuungsmöglichkeiten anzusehen, wenn von einem rational wählenden „Konsumenten“ gesprochen werden soll. Eine *souveräne* Wahl (mindestens drei Möglichkeiten geprüft) wurde - so kann interpretiert werden - nur von 17,1 Prozent der Befragten getroffen.

Um die Frage zu klären, inwiefern eine entsprechende Wahlmöglichkeit bestand, wurde für die gesondert erhobenen Orte (außer Großmonra) eine vergleichende Einzelauswertung durchgeführt. Es fällt auf, dass nur in den beiden Großstädten fünf und mehr Betreuungsmöglichkeiten besichtigt wurden. Dies liegt mit hoher Wahrscheinlichkeit daran, dass nur in städtischen Strukturen viele Betreuungsmöglichkeiten bei angemessenem Aufwand zu erreichen sind. Unter diesen Bedingungen werden von einem größeren Anteil der Eltern auch mehr Betreuungsmöglichkeiten angesehen. In Erfurt haben 36,7 Prozent, in Jena sogar 48,3 Prozent der Befragten mindestens drei Betreuungsmöglichkeiten angesehen, während es in Bad Blankenburg 8,8 Prozent in

der VG Uder nur 4,7 Prozent der Befragten waren. Auch die Anzahl derjenigen, die keine Betreuungsmöglichkeit angesehen haben, ist in den beiden Großstädten im Vergleich geringer (vgl. Abbildung 34).



**Abbildung 34: Frage 4** nach einzelnen Orten - Wie viele Betreuungsformen haben Sie sich bei Ihrer Suche nach einer Betreuung außerhalb der Familie angesehen (z.B. 3 Kindertagesstätten und 1 Tagesmutter = 4)?

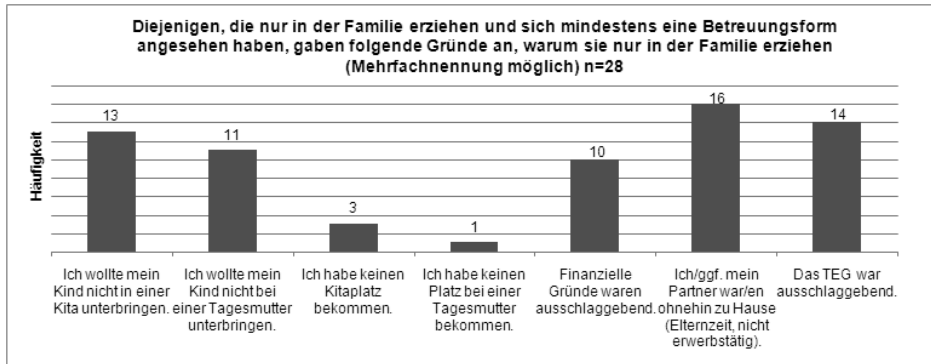
Diese Ergebnisse zeigen, wie schwierig Konsumentensouveränität zu beurteilen ist, angesichts der Abhängigkeit vom Angebot. Inwieweit die Elternwünsche hier zu einer Veränderung führen, wird weiter unten thematisiert. Dennoch kann gesagt werden, dass in den beiden Städten rund ein Drittel, in den beiden anderen Regionen deutlich mehr als die Hälfte der Befragten keine bzw. nur eine Betreuungsmöglichkeit angesehen haben. Bezüglich der beiden Städte Erfurt und Jena könnte aber die Vielzahl der angesehenen Betreuungsformen gerade ein Indikator für die nicht vorhandene Wahlmöglichkeit sein, denn in beiden Städten existieren Wartelisten, die durchaus dazu geführt haben können, dass die Eltern mehr Betreuungsmöglichkeiten als ursprünglich beabsichtigt aufsuchten.

Sollte allerdings die Qualität der meisten Einrichtungen so sein, dass Eltern eine weitere Suche nach Betreuungsangeboten für nicht notwendig hielten, wäre Konsumentensouveränität so nicht widerlegbar. Die Befunde würden insofern konsistent sein, da man folgerichtig davon ausgehen muss, dass diejenigen, die mehrere Einrichtungen angesehen haben, dies als souveräne Konsumenten taten und mit dem Gesehenen

unzufrieden waren und deshalb weitere Betreuungsmöglichkeiten ansahen. In diesem Fall lässt die Anzahl der angesehenen Betreuungsformen auch eine Aussage über die Qualität der besuchten Einrichtungen zu. Hierfür gibt es – wenn auch kaum gewichtige – Indizien.

Betrachtet man diejenigen Familien, die nur zu Hause erziehen und sich mehr als drei Betreuungsformen angesehen haben, so zeigt sich, dass diese zu 15 Prozent (7 Personen) ihre Kinder nicht in einer KiTa unterbringen wollten. 11,9 Prozent von denjenigen, die nur in der Familie erziehen, haben sich mehr als drei KiTas angesehen, obwohl sie oder der Partner ohnehin zu Hause waren. Die Eltern, die keine Einrichtungen persönlich besichtigt haben ( $n=111$ ), nutzten zu 74,8 Prozent eine KiTa ganztags, zu 8,1 Prozent halbtags und 15,3 Prozent erzogen nur in der Familie. Das bedeutet einerseits, dass sich diejenigen, die sich für eine Erziehung zu Hause entschieden haben, zu einem Großteil öffentliche Betreuungsmöglichkeiten angesehen haben. Andererseits haben viele derjenigen, die eine öffentliche Betreuungsform nutzen, keine zuvor besichtigt.

Betrachtet man diejenigen genauer, die nur in der Familie erziehen ( $n=58$ ), fällt auf, dass von den 51 Befragten, die auf die Frage 4 „Wie viele Betreuungsformen haben Sie sich bei Ihrer Suche nach einer Betreuung außerhalb der Familie angesehen (z.B. 3 Kindertagesstätten und 1 Tagesmutter = 4)?“ antworteten, nur 17 Familien sich keine Betreuungsform angesehen haben. 16 Familien sahen sich eine Betreuungsform, weitere 18 Familien mindestens zwei Betreuungsformen an, eine Familie sogar sieben bzw. mehr. Nur eine Familie, die im dritten Lebensjahr zu Hause erzog, hat zuvor eine öffentliche Betreuungsform genutzt. Die 17 Familien, die zu Hause erzogen und bei Frage 4 angaben, dass sie keine öffentliche Betreuungsform angesehen haben, gaben überwiegend finanzielle Gründe für diese Entscheidung an (25,6 Prozent finanzielle Gründe, 28,2 Prozent TEG). 23,1 Prozent gaben zudem an, dass sie ohnehin zu Hause waren. Mit sichtbarem Abstand wurde benannt, dass das Kind nicht in einer KiTa untergebracht werden sollte (15,4 Prozent) (Mehrfachantworten). Diejenigen Familien, die sich mindestens eine öffentliche Betreuungsform ansahen und in der Familie erzogen, gaben differente Gründe hierfür an (im Schnitt wurde dabei 2,4 mal gekreuzt) (vgl. Abbildung 35).



**Abbildung 35:** Gründe für die Erziehung in der Familie, nachdem eine öffentliche Betreuungsform angesehen wurde

Zwei Drittel derjenigen, die sich für eine Erziehung in der Familie entschieden haben, waren demnach nicht grundsätzlich gegen eine öffentliche Betreuung ihres Kindes.

Obwohl die Vermutung nahe liegt, dass 464 Befragte aufgrund ihrer Angabe zur Anzahl der besichtigten öffentlichen Betreuungsformen keine Auskunft zu den Qualitätsunterschieden geben können, haben sich dennoch einige zu diesen in der KiTa geäußert. Die Beurteilung insgesamt tendiert zu einer Normalverteilung. Ca. 10 Prozent der Familien beurteilen die Unterschiede als sehr groß bzw. sehr gering. Etwas verschoben ist das Bild bei den Kategorien „gering“ (22,7 Prozent) und „groß“, welche mit 27,3 Prozent ca. 5 Prozent mehr Zustimmung erfährt. 30,1 Prozent der Befragten konnten nur mäßige Unterschiede feststellen. Tendenziell werden demnach Qualitätsunterschiede zwischen den Einrichtungen wahrgenommen, immerhin 37,5 Prozent der Befragten bewerteten die Unterschiede sogar als groß bis sehr groß (vgl. Abbildung 36). Bezogen auf die Absichten der TFO muss festgehalten werden, dass Qualität für die Eltern eine wichtige Rolle spielt und eine Steigerung der Qualität<sup>205</sup> den Interessen eines Großteils der Eltern entspricht.

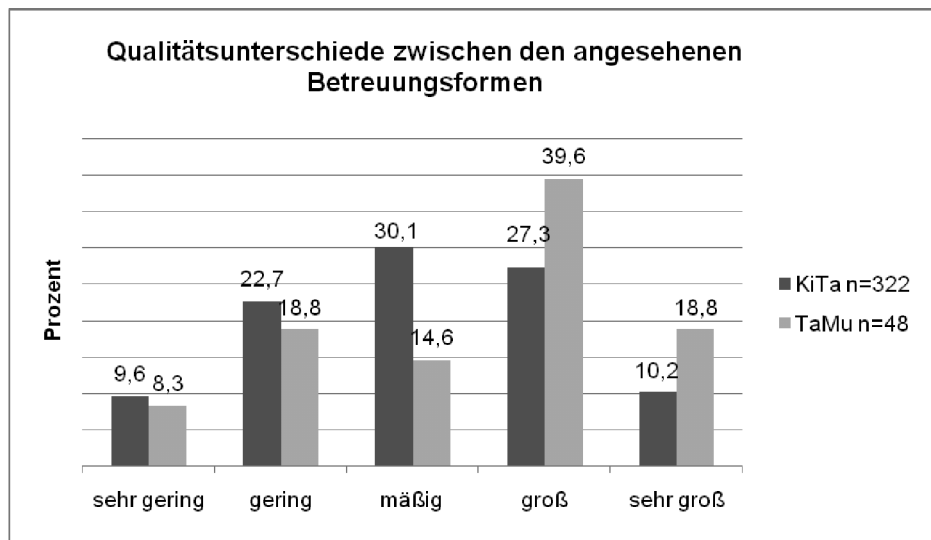


Abbildung 36: Frage 5 - *Wie waren die Qualitätsunterschiede zwischen den von Ihnen angesehenen Betreuungsformen?*

Im Falle der Tagesmütter zeigt sich ein etwas anderes Bild, wobei nur wenige Befragte hierzu Auskunft gaben bzw. geben konnten. Eine Mehrheit von 58,4 Prozent beurteilt die Differenzen zwischen den Tagesmüttern als groß bis sehr groß. 14,6 Prozent schätzten diese als nur gering ein. 27,1 Prozent nahmen nur geringe bis sehr geringe Unterschiede wahr (vgl. Abbildung 36).<sup>206</sup>

Bezogen auf den Aspekt der Konsumentensouveränität kann gesagt werden, dass das Bewusstsein für Qualität verschieden stark ausgeprägt ist bzw. tatsächlich deutliche Differenzen zwischen den Einrichtungen bestehen. Dennoch bleibt offen, inwieweit Bewusstseinsspannen oder Qualitätsunterschiede gemessen werden können. In Bezug auf die ausgewerteten Daten ist erkennbar, dass bei Tagesmüttern die Qualitätsunterschiede offenbar deutlicher ausfallen als bei den KiTas. Tendenziell scheinen KiTas also zu einem Niveau bzw. Standard zu tendieren.

In der TFO spielt im Zusammenhang mit der Konsumentensouveränität folgerichtig der Aspekt des Wettbewerbs eine wichtige Rolle. Die Landesregierung beabsichtigte, mit der TFO Qualität durch Wettbewerb zu erhöhen. Die Wahrnehmung von Qualitätsunterschieden lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass diese aus Wettbewerb

<sup>206</sup>

Die Untersuchung des Orbit e.V. (2006, S. 25) verweist auf ein geringeres Vertrauen seitens der Eltern in die Institution „Tagesmutter“.



resultierten. Ein anderer Indikator kann das „Werben um den Kunden“ sein. Daher wurde nach den Bemühungen der öffentlichen Betreuungsformen um die Befragten als potentielle Kunden gefragt (vgl. Abbildung 37).

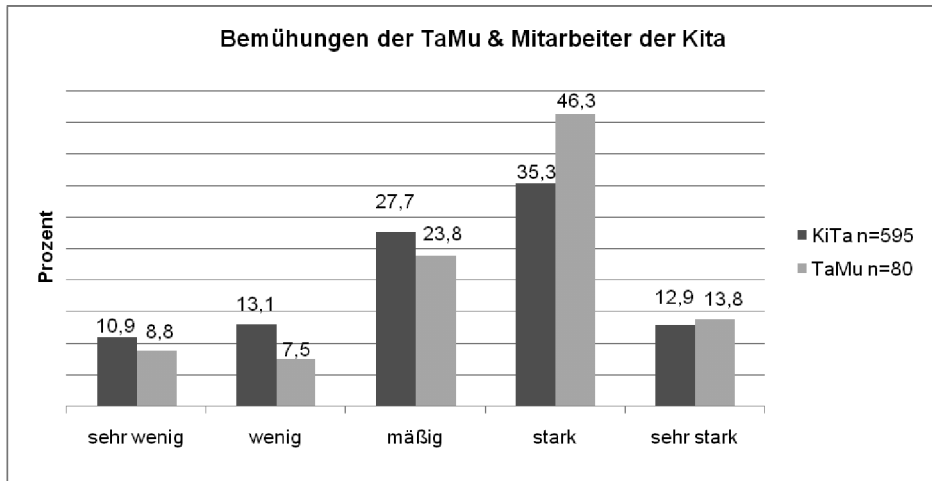


Abbildung 37: Frage 6 - *Haben sich die Tagesmütter bzw. Mitarbeiter der KiTas bemüht, Sie für die jeweilige/n Betreuungsform/en zu gewinnen?*

Hier zeigte sich, dass tendenziell sowohl KiTa als auch Tagesmütter sich darum bemühten, die Erziehungsberechtigten bzw. ihre Kinder für sich zu gewinnen. Dabei fällt jedoch auf, dass die Tagesmütter als aktiver in der Bemühung um die Eltern bzw. deren Kinder eingeschätzt werden. Das liegt vermutlich daran, dass sie als privatwirtschaftlicher Betrieb die Abhängigkeit vom „Kunden“ deutlicher als die Angestellten in der Institution KiTa empfinden. Gleichzeitig darf diese Bemühung nicht über die unsichere Qualität (Professionalität) dieser Betreuungsform hinwegtäuschen. Insgesamt ist die Tagespflege eine kaum bedeutsame Größe in Thüringen.<sup>207</sup>

Die Bemühungen der Pädagogen um die Familien können auch als Ausdruck eines beruflichen Ethos begriffen werden. Sie sprechen für eine hohe Motivation der Pädagogen, die von ihrer Arbeit und ihrer Einrichtung überzeugt sind.

Die Eltern wurden weiterhin in diesem Zusammenhang nach den Gründen für die Wahl einer öffentlichen Betreuungsform befragt. Bei der Frageformulierung wurde

<sup>207</sup> Die Betreuungsquote liegt seit 2006 bei einem bzw. unter 1 Prozent. Die absolute Zahl ist allerdings angestiegen von 277 (2006) auf 318 (2008). Quelle: TLS Tageseinrichtungen für Kinder und öffentlich geförderte Kindertagespflege in Thüringen am 15.3.2008.

bewusst keine Kategorie „Qualität/das Beste für mein Kind“ vorgegeben, aber die Möglichkeit einer offenen Antwortkategorie angeboten.<sup>208</sup> Für eine deutliche Mehrheit der Befragten war die Nähe der Betreuungsmöglichkeit zum Wohnort ausschlaggebend für die Wahl. Auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf war ein wesentliches Kriterium. Mit Abstand folgten die Gründe „Nähe zum Arbeitsplatz“, „finanziell günstigste Möglichkeit“ und „Qualität“ (offene Kategorie). In elf Fällen war Platzmangel ausschlaggebend und in 14 war die Auswahl zu gering, so dass gesagt werden kann, 25 Familien hatten bei ihrer Entscheidung für eine öffentliche Betreuung keine Wahl. Diese Fälle stehen im Widerspruch zu den Absichten der TFO. 39 mal wurde angegeben, dass Erfahrung/Ruf oder Empfehlung entscheidungsrelevant waren. Das irritiert besonders, wenn man sich vergegenwärtigt, wie viele Eltern keine Betreuungsmöglichkeit angesehen haben (111) und dennoch eine nutzten, insofern erwartet werden könnte, dass in diesen Fällen auf Basis von Erfahrungen/Ruf bzw. Empfehlung entschieden worden sei. Nur 116 Befragte gaben in der offenen Kategorie die Qualität (i.S. päd. Konzept, Förderung, kleine Gruppen o.ä.) als Entscheidungsgrund an. Damit steht dieses Kriterium an fünfter Stelle in der „aggregierten Entscheidungshierarchie“ (vgl. Abbildung 38).

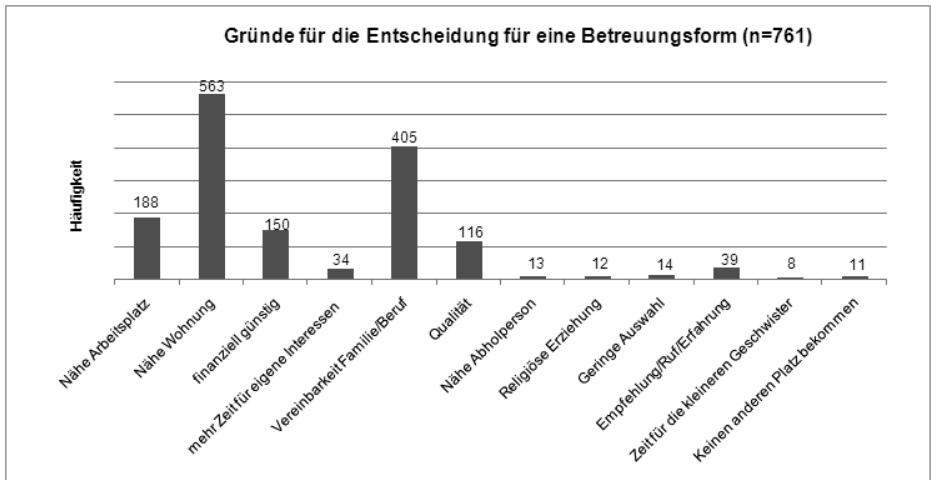


Abbildung 38: Frage 7 - Welche der folgenden Gründe spielten bei der Entscheidung für die von Ihnen gewählte/n Betreuungsform/en eine Rolle? (Mehrfachnennung möglich).

Um ein möglichst umfassendes Bild über die Nutzung von Betreuungsmöglichkeiten zu erhalten, wurde nach den „privat“ organisierten Formen der Kinderbetreuung gefragt. Die meisten der Befragten (58,3 Prozent) nutzten die Betreuung durch Ver-

wandte. Auffallend hoch ist mit 34 Prozent der Anteil derjenigen, die keine weitere Betreuungsmöglichkeit nutzten (vgl. Abbildung 39). Der mit Abstand größte Anteil dieser Gruppe entfällt mit 14,7 Prozent auf die Erfurter Befragten, weitere 9,7 Prozent stammen aus dem Kreis Saalfeld, weitere 6,9 Prozent aus Jena. Das irritiert insofern, als diese Befragten offenbar nicht auf „familiäre Ressourcen“ jenseits der Kernfamilie (z.B. Großeltern) zurückgreifen können. Eine Begründung könnte in der heute von vielen geforderten Mobilität liegen, die Familien räumlich trennt. Mit 3 Prozent ist die Nutzung der Betreuung durch Studenten, Schüler bzw. Au Pair kaum verbreitet.

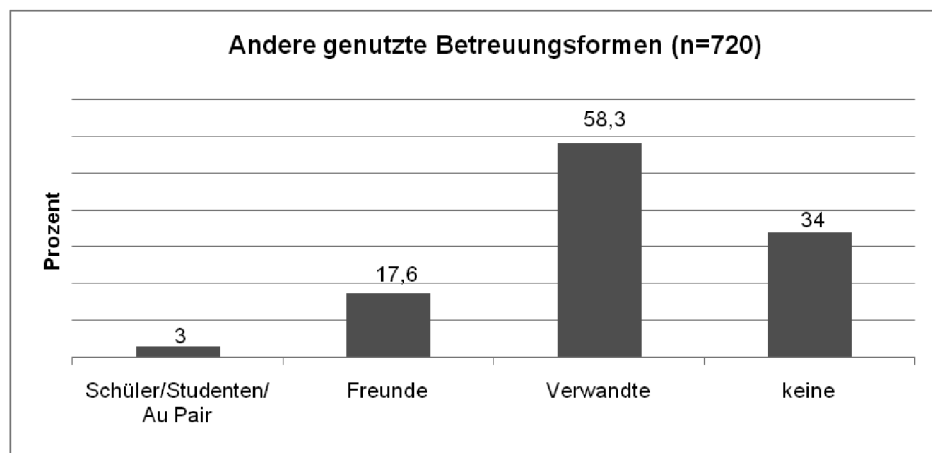


Abbildung 39: Frage 23 - Welche anderen Betreuungsformen haben Sie noch genutzt?  
(Mehrfachnennung möglich)

Gefragt nach den Wünschen, wie sich das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten bzw. das der Betreuungseinrichtungen verändern sollte, wurde deutlich, dass grundsätzlich eine Vergrößerung des Angebotes sowohl bezüglich des Inhaltes (pädagogische Konzeptionen), als auch der Quantität gewünscht wird (vgl. Abbildung 40). Die TFO sollte die Wahlmöglichkeiten der Eltern vergrößern. Folgt man den Aussagen der Erziehungsberechtigten, ist dieses Ziel nicht erreicht worden. Zufrieden mit der aktuellen Situation war nur ein Fünftel der Befragten.

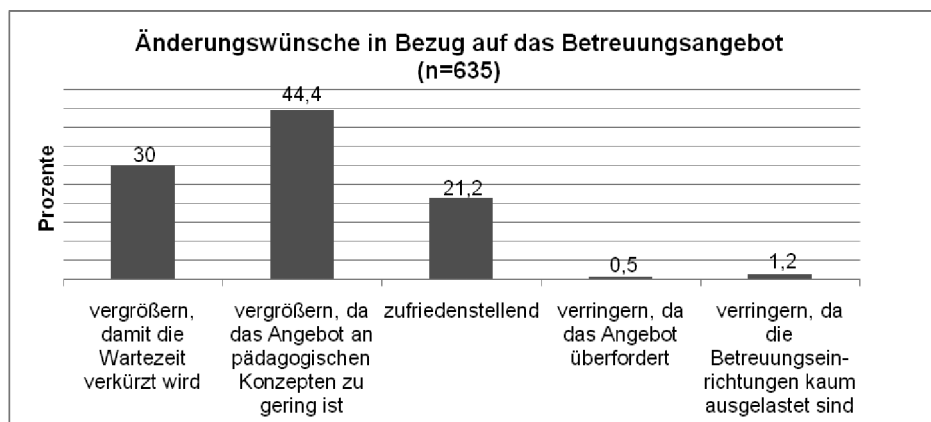


Abbildung 40: Frage 24 - *Wie sollte sich Ihrer Meinung nach das Angebot an Betreuungseinrichtungen (KiTa, Tagesmutter) verändern? (Mehrfachnennungen möglich).*

Betrachtet man die Wünsche der Befragten in einzelnen Orten und vergleicht diese mit der Entwicklung der Anzahl der Angebote (vgl. Abbildung 41), wird deutlich, dass die Wünsche der Eltern kaum Beachtung finden auf dem „freien Markt“ der Betreuungsangebote. In Erfurt hat sich die Zahl der KiTas von 2006 bis 2008 um eine erhöht. In Jena sind es immerhin im Jahre 2008 57 KiTas und damit 3 mehr als 2006. Für die VG Uder und Bad Blankenburg kann nur eine Aussage für die Entwicklung der Zahl der KiTas im Landkreis getroffen werden. Im LK Saalfeld-Rudolstadt hat sich die Zahl seit 2006 um 2 KiTa auf 61 vermindert. Im Eichsfeld um 5 auf 80 KiTas im Jahr 2008.<sup>209</sup> So gesehen sind die vermuteten Überkapazitäten, die die TFO abbauen wollte, sicherlich vermindert worden, doch wird gleichzeitig deutlich, dass die Idee der Konkurrenz und dass der „Konsument“ das Angebot bestimme, fragwürdig sind.

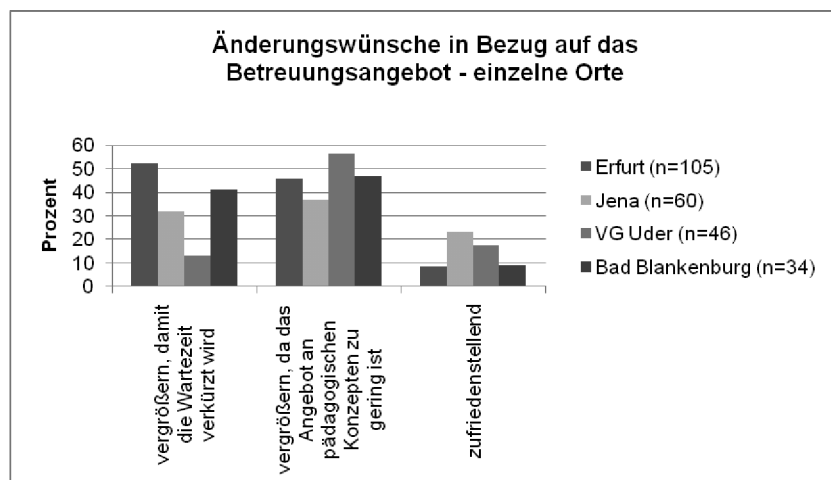


Abbildung 41: Frage 24 nach einzelnen Orten - Wie sollte sich Ihrer Meinung nach das Angebot an Betreuungseinrichtungen (KiTa, Tagesmutter) verändern? (Mehrfachnennungen möglich).

Auf die Frage, ob Erziehungsberechtigte bereit wären, mehr Geld für eine höhere Qualität der Betreuung zu investieren, fiel die Antwort gespalten aus, 52,2 Prozent der Befragten antworteten mit Ja (vgl. Abbildung 42). Ein Zusammenhang zwischen Einkommen und der Ausprägung der Antwort ist nicht nachzuweisen.



Abbildung 42: Frage 25 - Wären Sie bereit, für eine höhere Qualität der Betreuung mehr Geld auszugeben?

#### 4.2.3.1 Öffentliche Betreuung

Im Folgenden werden die Antworten auf die Fragen vorgestellt, die nur von denjenigen beantwortet wurden, die eine KiTa bzw. Tagesmutter nutzten.

Die wichtigste Quelle für Informationen über Möglichkeiten öffentlicher Kinderbetreuung ist die KiTa selbst. Erst mit deutlichem Abstand wurden Freunde und Bekannte als zweitwichtigste Informationsquelle benannt, danach folgen die eigenen Angehörigen. Das Jugendamt und andere Institutionen hatten nur geringe Bedeutung (vgl. Abbildung 43). Es liegt nahe, auf der politischen Ebene getroffene Entscheidungen, die Familien und öffentliche Betreuung betreffen, besonders an diese Institutionen zu vermitteln. Sie sind nicht nur selbst von den Entscheidungen betroffen, sondern auch wichtige „Multiplikatoren“, wenn Familien erreicht bzw. informiert werden sollen. Dies darf als Vorteil gesehen werden, da hier – im Gegensatz zu den informellen Quellen Verwandte, Freunde und Bekannte – ein politisch relativ gut verwertbarer Informationsweg zur Verfügung steht. Dies bestätigt auch die Auswertung von Frage 29.

Die Idee, die KiTa außen vor zulassen, indem sie als reiner Dienstleister verstanden wird, ist so gesehen für viele Familien kontraproduktiv. Die Logik der Konsumentensouveränität setzt neben dem „Homo oeconomicus“ und der „freien Konkurrenz“ einen umfassenden Informationsstand des Konsumenten voraus, der aber offenbar gerade erst vom Dienstleister induziert wird. Dieser steht folglich nicht am Ende des Prozesses, sondern am Anfang, insofern er die Basis für eine souveräne Entscheidung erst legt. Konsumentensouveränität kann nur systematisch gestärkt werden, wenn die entscheidenden Informationen den Eltern zuallererst zugänglich gemacht werden, eine Umstellung auf subjektbezogene Förderung und der Abbau der finanziellen Diskriminierung der Familie leistet das nicht zwangsläufig.<sup>210</sup>

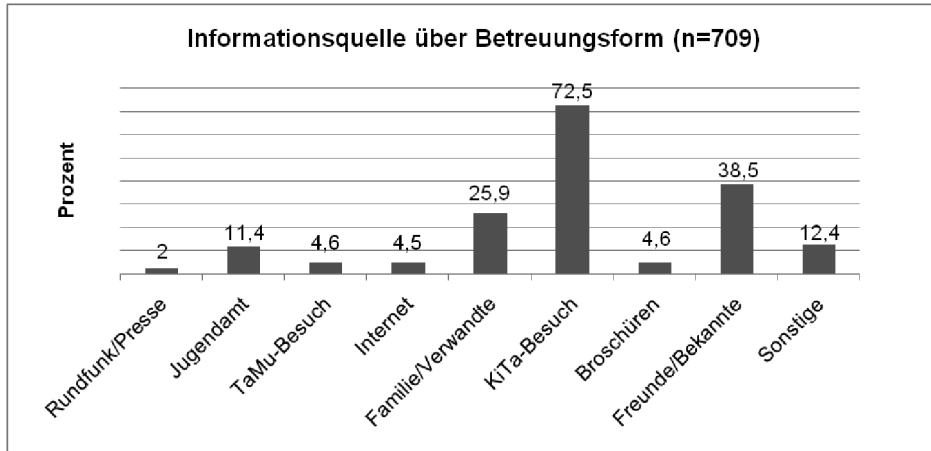


Abbildung 43: Frage 9 - Woher haben Sie die Informationen über Ihre Betreuungsform/en erhalten? (Mehrfachnennung möglich)

Im Gegensatz zu Frage 7, die eher pragmatische Gründe für die Wahl einer Betreuungsform abfragte, wurde in Frage 10 direkt nach Qualitätskriterien gefragt, die für die Wahl einer bestimmten Betreuungsform entscheidend waren. Auffallend ist, dass der wesentliche Grund, eine öffentliche Betreuung zu nutzen, darin bestand, dass die Kinder die Möglichkeit haben sollen, soziale Beziehungen in einer (Gleichaltrigen-) Gruppe zu entwickeln (82,9 Prozent). Dieser Befund zeigt ein deutliches Interesse der Eltern an der Nutzung institutioneller Erziehung über die Familie hinaus. Neben der Bedeutung der Lage und Ausstattung (73,2 Prozent) achteten die Eltern zudem auf sehr gut qualifiziertes Personal (71 Prozent). Danach geben ca. 50 Prozent eine sehr gute Vorbereitung auf die Schule, eine kleine Gruppengröße bzw. ein besonderes pädagogisches Konzept als entscheidendes Kriterium an. Erwähnenswert ist angesichts jüngster Trends in der vorschulischen Erziehung, dass nur 17,6 Prozent der Eltern das Erlernen einer weiteren Sprache als Entscheidungskriterium angaben (vgl. Abbildung 44).

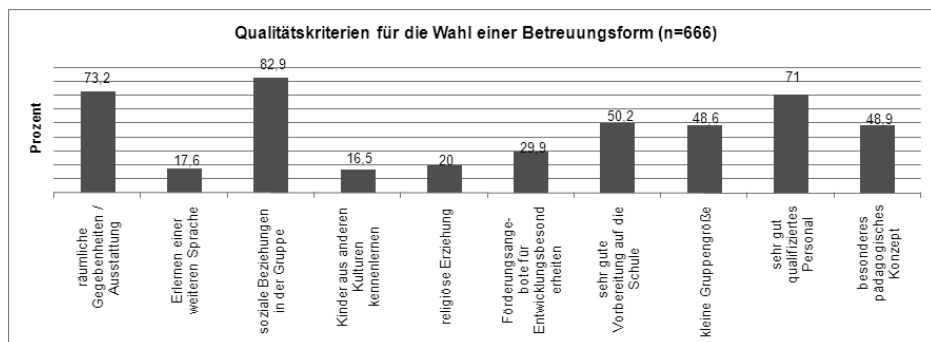


Abbildung 44: Frage 10 - Welche Qualitätskriterien waren bei Ihrer Suche nach einer Betreuungsform entscheidend? (Mehrfachnennung möglich)

Die Eltern wurden zudem gefragt, inwiefern sich diese Qualitätskriterien bis zum Befragungszeitpunkt als erfüllt herausgestellt haben. Bezüglich des Erlernens einer weiteren Sprache sind die Aussagen am differenziertesten, aber auch am kritischsten im Vergleich zu den anderen Kriterien. Für ein Fünftel der Eltern haben sich die Erwartungen bezüglich des Sprachenlernens erfüllt. Dem gegenüber stehen aber fast doppelt so viele Befragte, die keine Erfolge feststellen konnten (vgl. Abbildung 45).

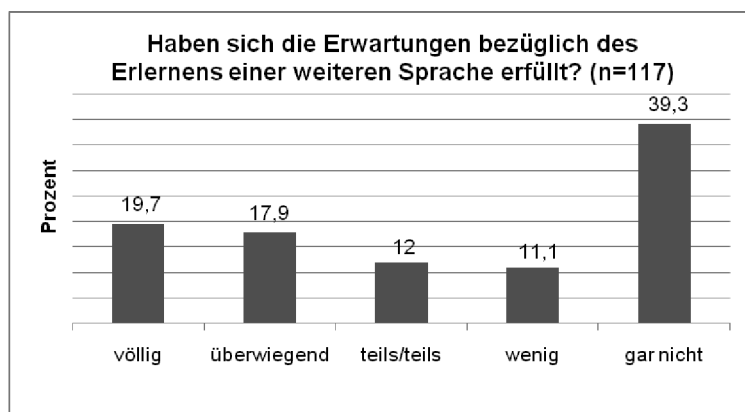


Abbildung 45: Haben sich die Erwartungen bezüglich des Erlernens einer weiteren Sprache erfüllt?

Die beiden Kriterien „Kinder aus anderen Kulturen kennen lernen“ und „religiöse Erziehung“ erfuhren ambivalente Bewertungen bezüglich ihrer Erfüllung. Zufriedenheit und Unzufriedenheit mit der religiösen Erziehung halten sich mit je 30 Prozent



die Waage. Kinder aus anderen Kulturen kennen zu lernen, erscheint dagegen, vermutlich aufgrund der geringen Anzahl dieser Kinder in Thüringen, schwierig (vgl. Abbildung 46).

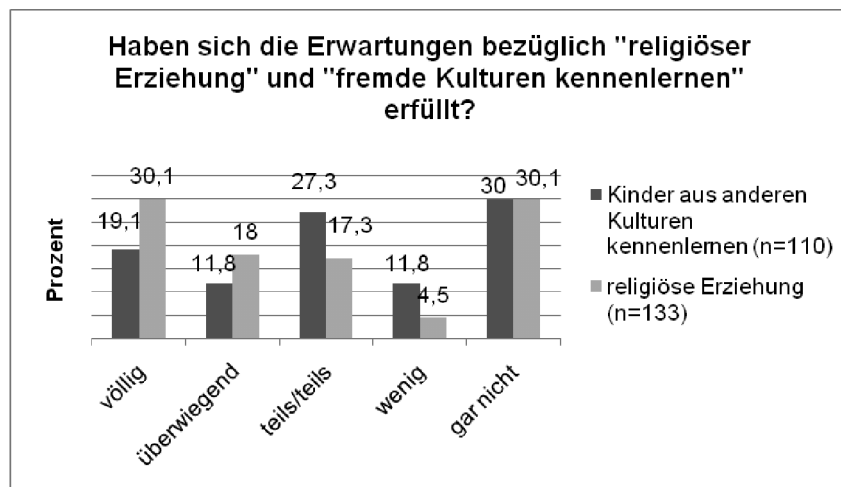


Abbildung 46: Haben sich die Erwartungen bezüglich „religiöser Erziehung“ und „fremde Kulturen kennenlernen“ erfüllt?

Die beiden im Zusammenhang mit der TFO umstrittenen Aspekte „Gruppengröße“ und „Förderungsangebote für Entwicklungsbesonderheiten“ werden zwar überwiegend als erfüllt betrachtet, dennoch sind mehr als ein Fünftel der Befragten unzufrieden mit der Gruppengröße. Bei den Eltern, die Wert auf besondere Förderangebote legten, sind es bereits mehr als ein Viertel, die ihre Erwartungen wenig bis gar nicht erfüllt sahen (vgl. Abbildung 47).

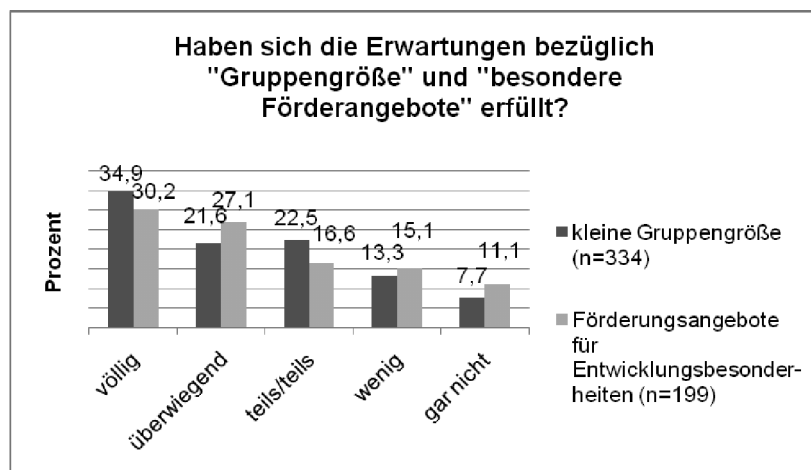


Abbildung 47: Haben sich die Erwartungen bezüglich „Gruppengröße“ und „besondere Förderangebote“ erfüllt?

Die beiden Kriterien, die sich für die meisten Eltern als wichtig erwiesen, haben sich auch weitestgehend erfüllt. Über 85 Prozent betrachtet ihre Erwartungen bezüglich der „Entwicklung von sozialen Beziehungen in der Gruppe“ bzw. der „räumlichen Gegebenheiten/Ausstattung“ mindestens überwiegend als erfüllt. Nur sehr wenige Eltern sind diesbezüglich enttäuscht (vgl. Abbildung 48).

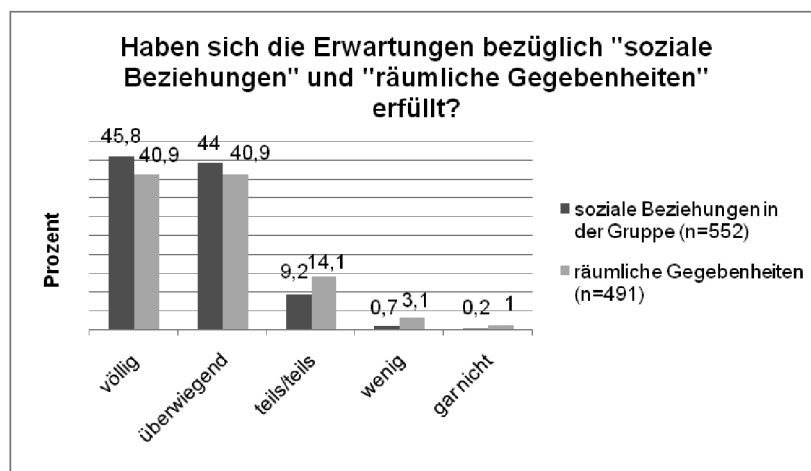
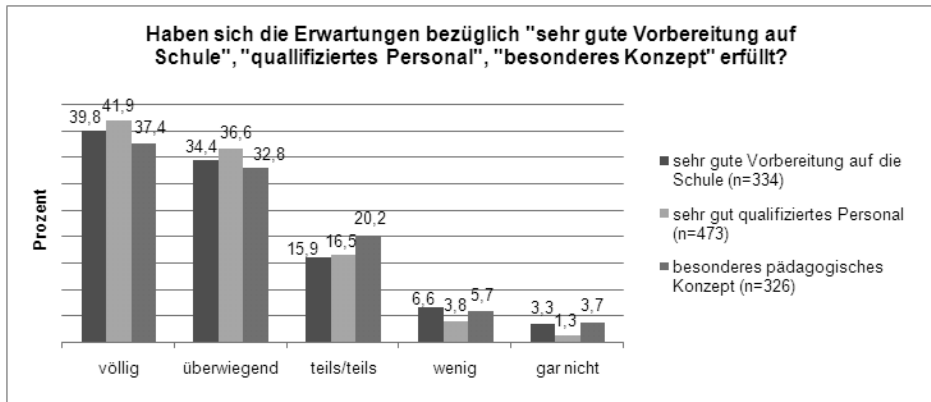


Abbildung 48: Haben sich die Erwartungen bezüglich „soziale Beziehungen“ und „räumliche Gegebenheiten“ erfüllt?

Die drei Aspekte „Sehr gute Vorbereitung auf die Schule“, „Sehr gut qualifiziertes Personal“ und „besonderes pädagogische Konzept“ erfahren eine ähnliche tendenziell positive Bewertung bezüglich der Erfüllung der elterlichen Erwartungen. Diejenigen, die eher enttäuscht sind, machen weniger als 10 Prozent aus, wobei das pädagogische Personal hier mit 5,1 Prozent besonders niedrige Werte erhält. 74,2 Prozent der Eltern sind mindestens überwiegend davon überzeugt, dass ihr Kind sehr gut auf die Schule vorbereitet wird (vgl. Abbildung 49).



**Abbildung 49:** Haben sich die Erwartungen bezüglich „sehr gute Vorbereitung auf Schule“, „qualifiziertes Personal“, „besonderes Konzept“ erfüllt?

Die Betreuungsmöglichkeiten der Befragten verteilen sich mit 50,9 Prozent bzw. 49,1 Prozent fast zu gleichen Teilen auf städtisches bzw. ländliches Gebiet (n=700). Zur finanziellen Belastung durch die Nutzung öffentlicher Betreuung ist festzustellen, dass sich für 37,3 Prozent der Befragten die monatlichen Kosten auf 51 bis 100 Euro, für einen fast ebenso großen Teil auf 101 bis 150 Euro beliefen.<sup>211</sup> 14,4 Prozent zahlten 151 bis 200 Euro und weitere 6 Prozent mehr als 200 Euro. Nur 6,3 Prozent hatten Kosten unter 50 Euro für die Betreuung ihres Kindes monatlich angegeben (vgl. Abbildung 50). Hierbei ist zu bedenken, dass die Gebührensatzungen in den Gemeinden verschieden sind. Einige haben Pauschalbeträge, andere nach Einkommen gestaffelte.

211

Eine KiTa LeiterInnen Befragung der TLEVK (2007) ergab eine breite Spanne, deren Median bei 120 Euro lag.

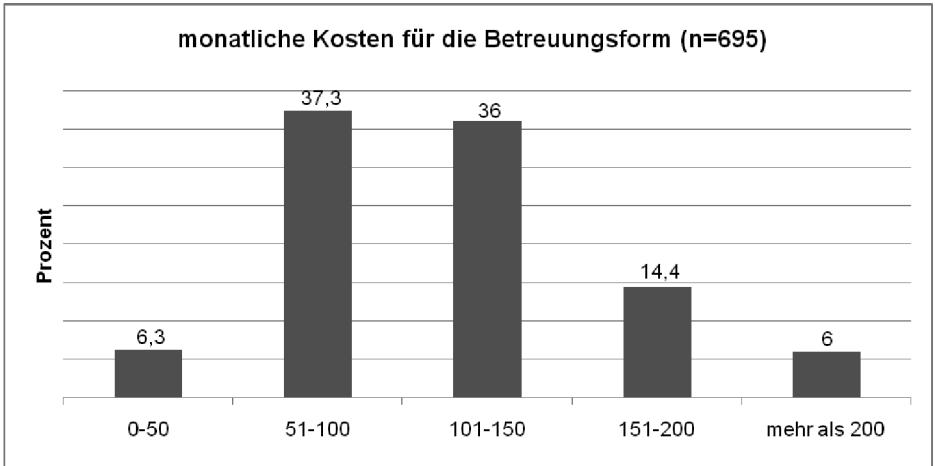


Abbildung 50: Frage 12 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie hoch war Ihr monatlicher finanzieller Aufwand für die gewählte/n Betreuungsform/en ohne Landeserziehungsgeld?

Aus diesem Grund wurde nach der Beurteilung von KiTa-Beiträgen, die nach Einkommen gestaffelt sind, gefragt. Das Ergebnis zeigt, dass eine knappe Mehrheit sich mit 50,6 Prozent für diese Gebührenberechnung ausspricht. 44,2 Prozent der Befragten lehnen diese Regelung ab. 5,2 Prozent der Befragten ist dies gleichgültig (vgl. Abbildung 51). Die nahe liegende Hypothese, dass diejenigen mit geringerem Einkommen für eine Staffelung, die mit höheren Einkünften dagegen sind, kann nicht bestätigt werden. Tendenziell steigt die Zustimmung zu gestaffelten Beiträgen mit der Anzahl der Kinder. Unter dem Aspekt der Konsumentensouveränität könnte argumentiert werden, dass der Gedanke „gleiches Geld für gleiche Leistung“ hier von 44,2 Prozent der Haushalte geteilt wird. Dennoch steht ein größerer Anteil der Befragten einem solchen Gerechtigkeitsansatz kritisch gegenüber und spricht sich für solidarische Verteilungsformen aus.

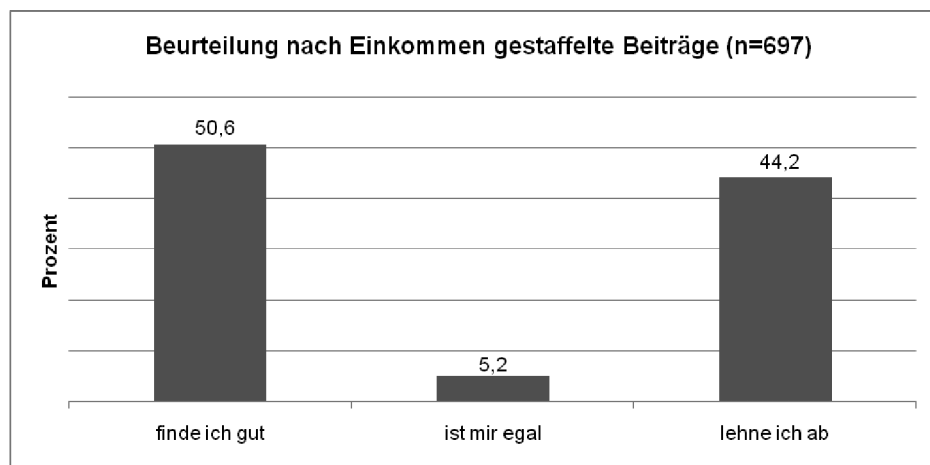


Abbildung 51: Frage 14 - *Wie beurteilen Sie nach Einkommen gestaffelte Beiträge für KiTas?*

Neben der Erhebung der monatlichen Kosten wurde auch nach Veränderungen in der Höhe der Beiträge gefragt. Mit der Formulierung „unabhängig von der Entwicklung Ihres Einkommens“ in Frage 13 sollten Verzerrungen ausgeschlossen werden, die in den Kommunen entstünden, in denen nach Einkommen gestaffelt Gebühren erhoben werden. Es ist zu beachten, dass aufgrund der Konstruktion der Stichprobe die Erfahrungen der Eltern verschieden sind. Einige der Befragten, deren Kind bereits Mitte 2007 in der KiTa war, konnten zum Zeitpunkt der Befragung im Juni 2008 sicherlich bessere Aussagen treffen, als diejenigen, die erst seit Ende 2007 ihr Kind in einer Betreuungseinrichtung haben und nur auf einen kurzen Erfahrungszeitraum zurückblicken konnten. Tendenziell sind die Kosten in der Wahrnehmung der Eltern gestiegen. 57,7 Prozent stellen keine Veränderung fest, ein Großteil von 36,6 Prozent konstatiert hingegen höhere Aufwendungen. Ein kleiner Teil der Befragten von 5,7 Prozent stellt hingegen eine Verringerung der Kosten fest (vgl. Abbildung 52).

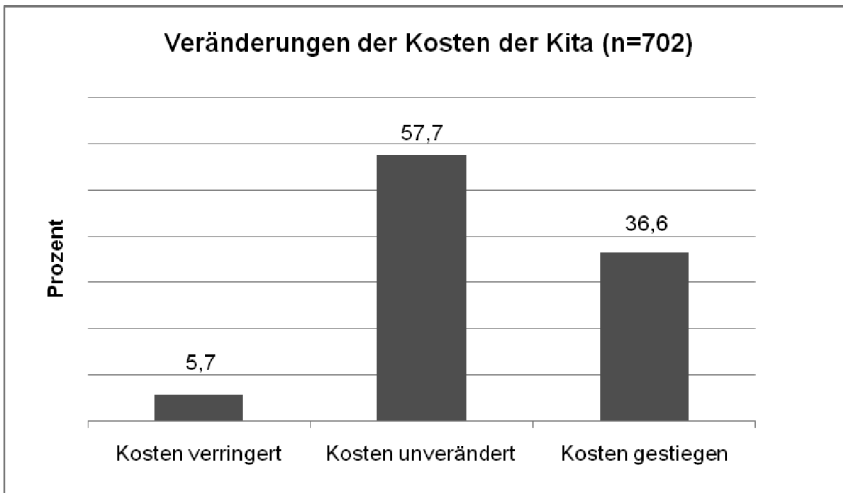


Abbildung 52: Frage 13 - *Haben sich diese Kosten, unabhängig von der Entwicklung Ihres Einkommens, verändert?*

Die Idee der Konsumentensouveränität bzw. deren Stärkung war auch Grundlage der nächsten Frage. Es wird angenommen, dass die TFO die Gestaltungs- und Mitsprachemöglichkeiten der Eltern in den Einrichtungen stärken würde, da diese als Dienstleister für Familien deren Wünschen gegenüber verpflichtet wären. Die Beurteilung der aktuellen Mitsprachemöglichkeit wurde nach inhaltlichen und organisatorischen Aspekten erfasst.

Als ausreichend empfanden 37 Prozent bezüglich des Inhalts, etwas weniger mit 31,6 Prozent bezüglich organisatorischer Fragen ihre Mitsprachemöglichkeit, während ungefähr 20 Prozent der Befragten diese als hoch einschätzten, um die 6 Prozent sogar sehr hoch. Es überwiegt demnach deutlich der Anteil der Befragten, die ihre Mitsprachemöglichkeit inhaltlich wie organisatorisch als gering bis nicht vorhanden beurteilten (inhaltlich: 36,5 Prozent, organisatorisch: 40,5 Prozent) (Abbildung 53). Daran gemessen erscheint der Erfolg der TFO hinsichtlich der Erhöhung der Mitsprachemöglichkeiten fraglich. Unterstützt wird dieser Befund durch die Auswertung der Frage nach der Veränderung der Mitsprachemöglichkeit in den letzten zwei Jahren, also dem Zeitraum, seit dem die TFO in Kraft getreten ist.

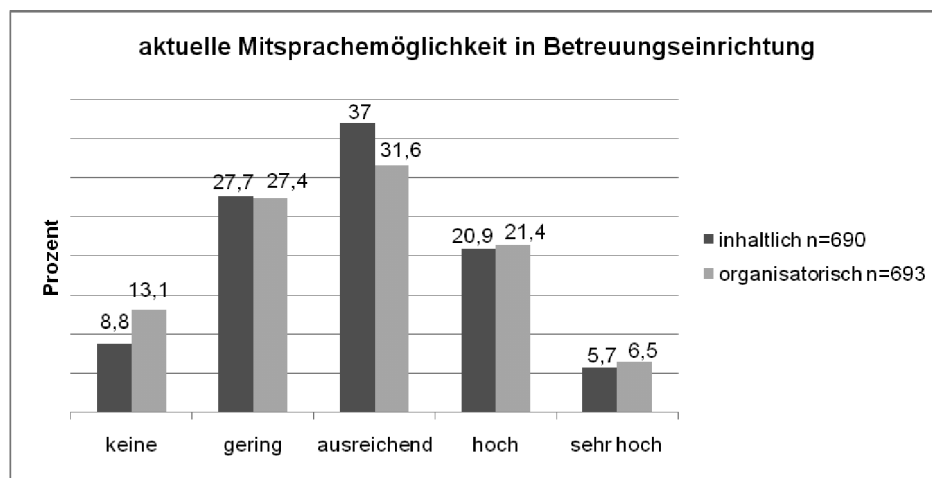


Abbildung 53: Frage 15 - *Wie würden Sie Ihre aktuelle Mitsprachemöglichkeit in der Betreuungsform beurteilen?*

Auf die Frage nach der Veränderung des Einflusses der Erziehungsberechtigten seit Einführung der TFO unter einem inhaltlichen und einem organisatorischen Aspekt antworteten diejenigen Haushalte, die entweder KiTa oder Tagesmutter nutzten, wie folgt: Aus Sicht einer klaren Mehrheit von ca. 90 Prozent hat sich diesbezüglich weder inhaltlich noch organisatorisch etwas durch die TFO verändert. Nur 7,1 Prozent gaben inhaltlich und 6,1 Prozent gaben organisatorisch eine Verbesserung an. Verschlechterungen wurden von unter 4 Prozent der Befragten konstatiert (vgl. Abbildung 54). Es bleibt offen, ob die „Konsumenten-souveränität“ der Eltern auf diesem Weg gestärkt wurde oder gestärkt werden kann, da zuvor die grundlegende Frage geklärt werden muss, ob sich Eltern überhaupt als Konsumenten verstehen. Des Weiteren muss geklärt werden, ob die KiTas miteinander konkurrieren und aus diesem Grund konsumentenorientiert handeln. Wartelisten, die in Erfurt und Jena existieren, lassen dies nicht vermuten.<sup>212</sup>

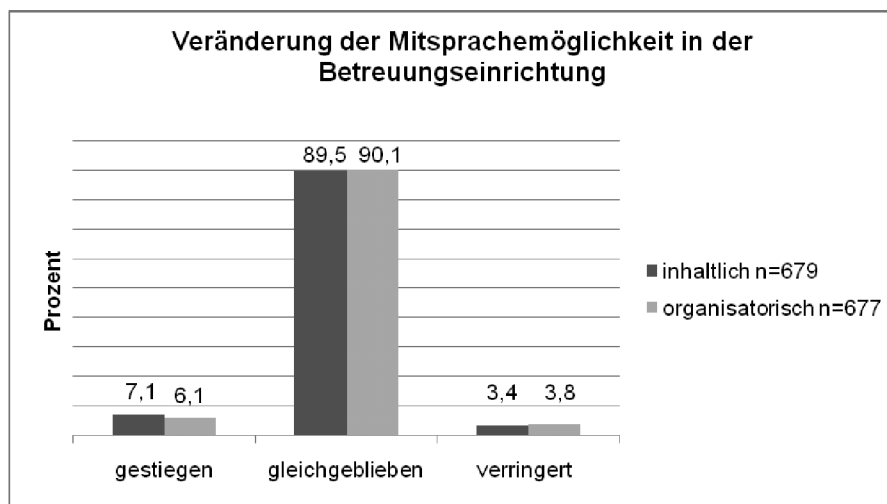


Abbildung 54: Frage 16 - *Hat sich diese Mitsprachemöglichkeit in der Betreuungsform in den letzten zwei Jahren verändert?*

Bezüglich der in der Öffentlichkeit heftig debattierten Belastungen insbesondere des KiTa- Personals durch die TFO wurde nach der Situation in den Betreuungseinrichtungen gefragt. Sieht man von einer als durchaus „normal“ empfundenen gelegentlichen Überforderung (35,6 Prozent) ab, so zeigt sich, dass 47,6 Prozent der Befragten selten bzw. sehr selten das Gefühl haben, dass die Erzieherinnen überfordert sind. Dennoch sind diejenigen 11,4 Prozent, die oft bzw. die 5,5 Prozent, die sehr oft eine Überforderung beobachten, ein bedenklicher Wert. Eine professionelle und gut organisierte Erziehungsinstitution bzw. eine gesicherte Qualität sollte nicht so beurteilt werden (vgl. Abbildung 55).



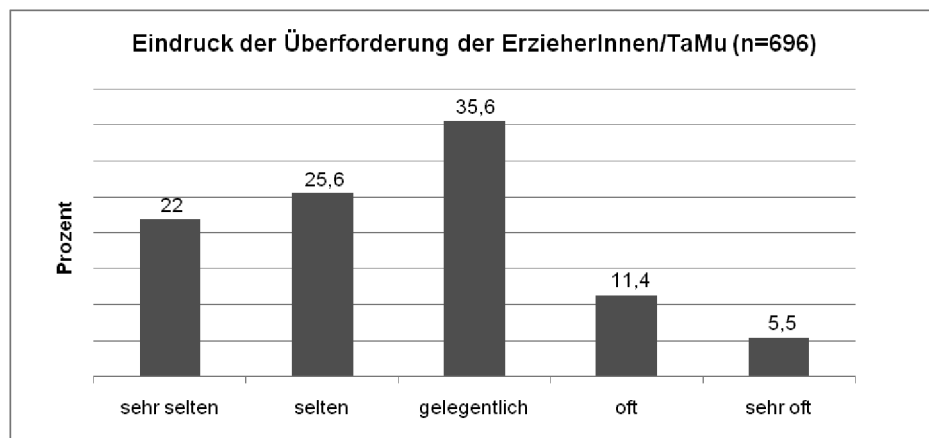


Abbildung 55: Frage 17 - *Haben Sie den Eindruck, dass die ErzieherInnen/Tagesmütter überfordert sind?*

Des Weiteren wurden die Erziehungsberechtigten gefragt, wie wohl sich ihr Kind in der Betreuungseinrichtung fühlt. 85,4 Prozent (n=695) der Kinder fühlen sich nach Einschätzung der Erziehungsberechtigten wohl bzw. sehr wohl. 12,9 Prozent urteilten mit „teils/teils“. Nur ein geringer Wert von 1,7 Prozent konstatierte, dass sich ihr Kind unwohl bzw. sehr unwohl fühlt (vgl. Abbildung 56).<sup>213</sup>

213

Eine Umfrage des TLEVK (2007) zum 1.9.2007 unter KiTa LeiterInnen ergab, dass sich ein Viertel der Kinder in der KiTa nicht wohl fühle.

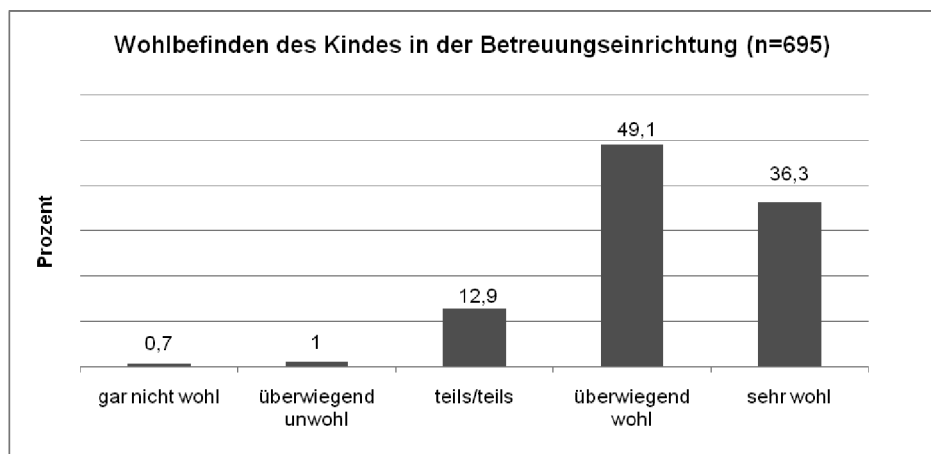


Abbildung 56: Frage 18 - *Wie wohl fühlt sich Ihr Kind in der Betreuung außerhalb der Familie?*

In der vorliegenden Befragung verteilten sich die KiTa-Nutzer zu 44,9 Prozent auf öffentliche bzw. kommunale und zu 53,6 Prozent auf freie Träger (n=672).<sup>214</sup> Die folgende Frage richtete sich nur an die Nutzer von KiTa. Es wurde nach der Entwicklung der Personalsituation in der genutzten Einrichtung gefragt. Tendenziell nehmen die Befragten eine Verschlechterung wahr. Circa die Hälfte der Befragten konstatiert keine Veränderungen. 15,7 Prozent nahmen leichte bzw. wesentliche Verbesserungen wahr. Demgegenüber steht ein mit 32,3 Prozent fast doppelt so großer Anteil Befragter, die eine mithin wesentliche Verschlechterung beschrieben (vgl. Abbildung 57). Diese Werte sprechen tendenziell gegen eine Verbesserung der Qualität durch die TFO.

<sup>214</sup> Das Verhältnis nach den Daten des TLS bewegt sich bei ca. 38 Prozent öffentliche zu 62 Prozent freie Träger (davon BetriebsKiTas 0,36 Prozent). Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik Pressemitteilung Erfurt, 11. September 2008 Nr. 294 [http://www.tls.thueringen.de/presse/2008/pr\\_294\\_o8.htm](http://www.tls.thueringen.de/presse/2008/pr_294_o8.htm) 3.12.2008. Bertelsmann Stiftung (2008): Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2008 weist folgende Verteilung aus: öfftl: 38,7, frei 61,1, Betriebe 0,1, Private 0,1.

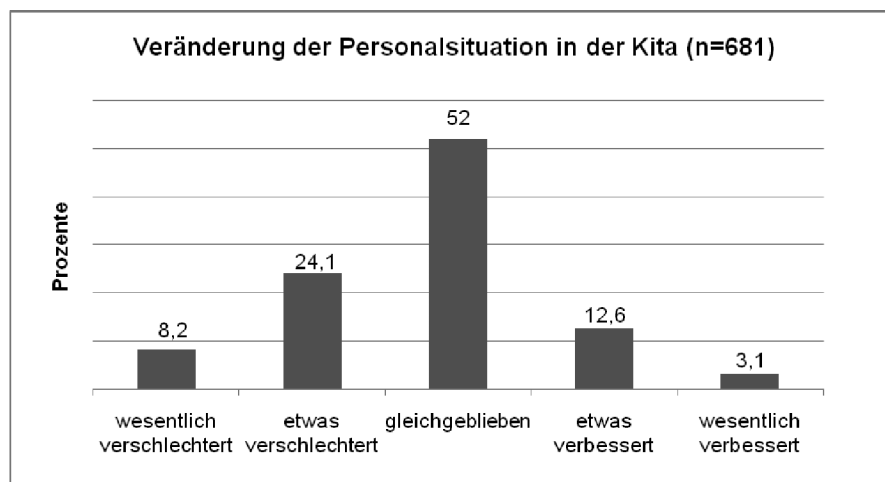


Abbildung 57: Frage 21 - *Wie hat sich die Personalsituation in der von Ihnen gewählten KiTa in der letzten Zeit verändert?*

Ein Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Personalsituation und dem Eindruck der Überforderung seitens des Personals lässt sich statistisch (aufgrund der Fallzahl) nicht nachweisen.

#### **4.2.3.2 Familiäre Betreuung**

Einschränkend muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass der Fragebogenrücklauf dieser Gruppe zu gering war, um statistisch signifikante Aussagen treffen zu können. Insgesamt gaben nur 52 Befragte (6,8 Prozent) an, ausschließlich zu Hause zu erziehen. 29 Prozent derjenigen hatte ein Kind, die Mehrheit mit 44 Prozent zwei Kinder, weitere 17 Prozent drei Kinder und 10 Prozent vier Kinder.

Im Fokus der Debatten um die TFO steht unter anderem die Frage, wie viele Eltern sich für eine Betreuung ihres Kindes im dritten Lebensjahr zu Hause entscheiden und welche Gründe dafür benannt werden. Hier ist die Hypothese formuliert worden, dass das Thüringer Erziehungsgeld (TEG) dazu führt, dass Kinder aus sozial schwachen Familien den öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinstitutionen entzogen werden und damit in einem oft bildungsfernen Milieu ungefordert verbleiben.

Bei der Beantwortung der Frage waren Mehrfachantworten möglich. Im Schnitt kreuzten die Befragten zwei bzw. drei Gründe an. Die offenen Antworten waren größtenteils unter die anderen Kategorien subsumierbar bzw. wurde eine zusätzliche Antwortkate-

gorie gebildet. Von den 52 Haushalten gaben 34 an, dass das TEG ausschlaggebend für die Entscheidung, das Kind in der Familie zu erziehen, war. Weitere 34 Haushalte gaben an, dass ohnehin mindestens ein Elternteil (Erziehungsberechtigter) zu dieser Zeit zu Hause war. Es ist darauf zu verweisen, dass es sich hierbei nur in 20 Fällen um dieselben Haushalte handelt. Folglich war in 14 Fällen das TEG unabhängig davon, ob ein Erziehungsberechtigter zu Hause war – wenn auch in Kombination mit anderen in der Abbildung dargestellten Gründen – ausschlaggebend für die Entscheidung, nur zu Hause zu erziehen. Bezieht man die Antwortmöglichkeit „finanzielle Gründe waren ausschlaggebend“ in die Überlegungen ein, wäre zu erwarten gewesen, dass auch hier 34 Haushalte gekreuzt hätten. Dies war nicht der Fall, was u. E. die konkrete Bedeutung des TEG unterstreicht.

Insgesamt spielen finanzielle Gründe eine gewichtige Rolle bei der Entscheidung für die Erziehung zu Hause, wie sich Abbildung 58 entnehmen lässt. Sie gibt darüber Auskunft, wie viele der 52 Haushalte eine der Antworten kreuzten. Mit einer Häufigkeit von 26 und 34 rangieren die beiden monetären Kategorien ganz oben in der Entscheidungsbegründung für eine häusliche Erziehung (neben der Kategorie, dass ohnehin mindestens ein Elternteil zu Hause war). Erst danach folgen andere Gründe, die sich als auf das Wohl des Kindes bezogen interpretieren lassen. 23 der 52 Haushalte lehnen in diesem Zusammenhang die KiTa als Betreuungsort für ihr Kind im dritten Lebensjahr ab. Tagesmütter stoßen auf etwas weniger Ablehnung. Immerhin gaben fünf Befragte an, zu Hause zu erziehen, weil sie keinen KiTa-Platz bekommen hatten, trotz des im Rahmen der TFO geschaffenen Rechtsanspruchs darauf. Die Öffnungszeiten der außerfamiliären Betreuung in Thüringen scheinen den Bedarf weitestgehend abzudecken, da hier nur drei Haushalte angaben, dass sich die eigene Arbeitszeit nicht mit der öffentlichen Betreuung verträgt (vgl. Abbildung 58).

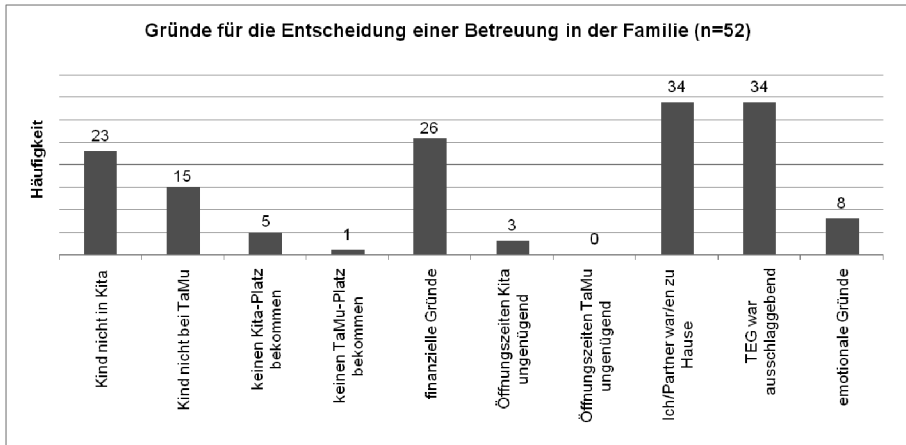


Abbildung 58: Frage 22 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Warum haben Sie sich für eine Betreuung in der Familie entschieden? (Mehrfachnennung möglich)

#### 4.2.4 Informationsstand über familienpolitische Maßnahmen

In der Befragung wurde erhoben, wie bekannt die TFO und ihre Maßnahmen bei den Eltern sind. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten (46,9 Prozent) haben schon einmal von der TFO gehört. Angesichts der Tatsache, dass die befragten Familien sozusagen die „erste Generation“ der TFO sind, ist der hohe Anteil derer, denen der Name nichts sagt (53,1 Prozent) irritierend und verweist auf Defizite in der Öffentlichkeitsarbeit der Initiatoren (vgl. Abbildung 59).

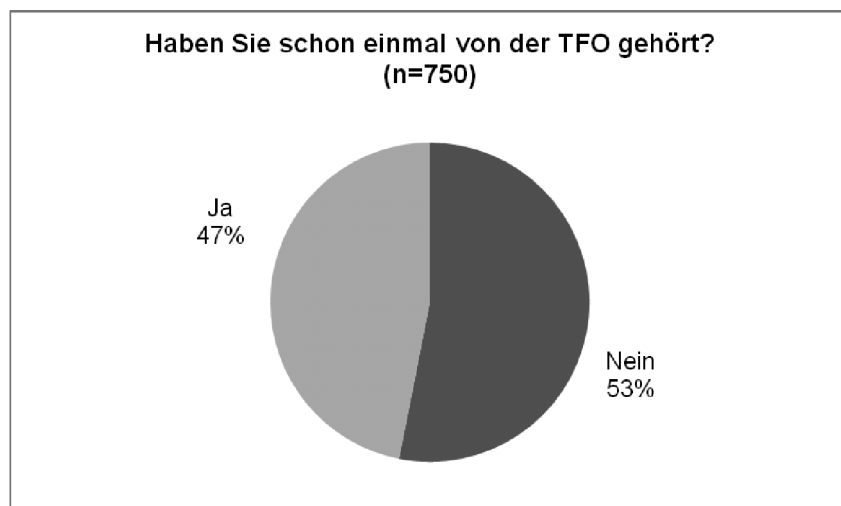


Abbildung 59: Frage 27 - Haben Sie schon einmal von der Thüringer Familienoffensive gehört?

Dass die Befragten die TFO namentlich nicht kennen, bedeutet jedoch nicht zwingend, dass auch die mit ihr verbundenen Maßnahmen unbekannt sind. Aus diesem Grund wurde die Bekanntheit einiger für die Untersuchungsgruppe besonders relevanter Aspekte erhoben. Dabei zeigte sich ein für die Initiatoren günstigeres Bild.

Der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz ab dem dritten Lebensjahr ist 87,5 Prozent aller Befragten bekannt, auch darüber dass das TEG eine einkommensunabhängige Leistung ist, sind 82,1 Prozent der Befragten informiert. 78,7 Prozent wissen, dass das TEG nur im dritten Lebensjahr des Kindes bezogen werden kann. Deutlich weniger bekannt ist, obwohl dies besonders bedeutsam für die Initiatoren der TFO war, dass es das TEG für jede Betreuungsleistung gibt (69 Prozent) und dass sich das TEG mit der Anzahl der Kinder erhöht (58,5 Prozent). Unter 50 Prozent wussten, dass eine halbtägliche Beanspruchung öffentlicher Betreuungseinrichtungen zur Auszahlung der Hälfte des TEG führt. 35 Prozent ist bekannt, dass ein KiTa-Platz außerhalb des Wohnorts ohne finanziellen Mehraufwand genutzt werden kann. Nur 6 Prozent der Befragten kennen die im Rahmen der TFO gegründete Stiftung Familiensinn (vgl. Abbildung 60).

Der Informationsstand der Eltern ist demnach ambivalent zu bewerten. Teilweise sind die Maßnahmen über 80 Prozent der Befragten bekannt, andere wiederum, wie z.B. das Anwachsen des TEG mit der Anzahl der Kinder, die Auszahlung des TEG bei Halbtags-Nutzung einer öffentlichen Betreuung und die Unabhängigkeit des TEG

von der genutzten Betreuungsform, nicht. Bezüglich der Ziele der TFO familiäre Erziehung zu fördern und zu ermöglichen, bedarf es jedoch dieser Kenntnisse. Man kann daraus wiederum schließen, dass die TFO, um ihre Ziele zu erreichen, besser kommuniziert werden muss, ebenso kann es aber sein, dass diese Aspekte für viele nicht relevant sind, was wiederum bedeuten würde, dass die TFO jenseits der Bedürfnisse der hier untersuchten Zielgruppe operiert.

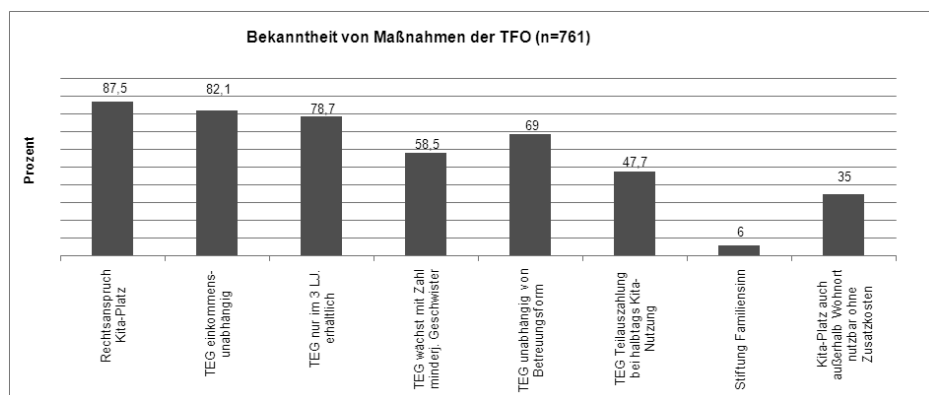


Abbildung 6o: Frage 28 - Bitte kreuzen Sie im Folgenden die familienpolitischen Maßnahmen an, die Ihnen bekannt sind.

Um ein umfassendes Bild von Bekanntheit und Vermittlung der TFO in der Öffentlichkeit zu erhalten, wurden die diesbezüglichen Informationsquellen erfragt. Als entscheidende Informationsquelle wird auch an dieser Stelle der KiTa-Besuch genannt (46,1 Prozent). Danach folgen Rundfunk und Presse mit 40,3 Prozent. Fast gleich häufig wurden das Jugendamt (32,2 Prozent) und Freunde bzw. Bekannte (32,6 Prozent) als Informationsquelle benannt (vgl. Abbildung 6i).

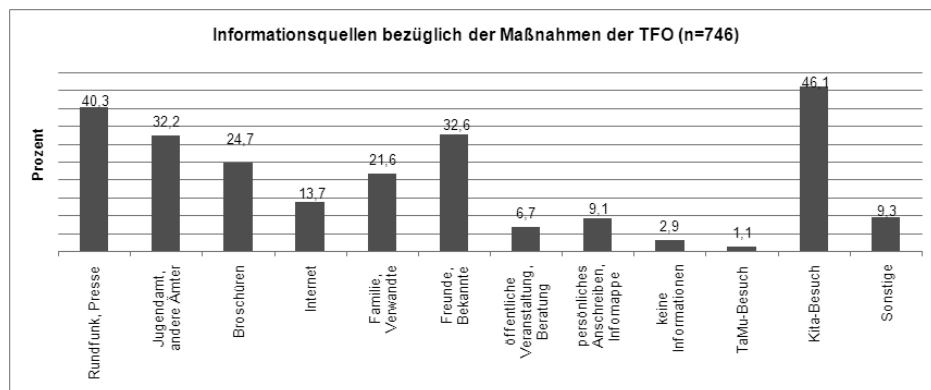


Abbildung 61: Frage 29: *Woher haben Sie Informationen über familienpolitische Maßnahmen wie die oben genannten? (Mehrfachnennung möglich)*

Im Folgenden richtet sich der Fokus auf die Beurteilung von Maßnahmen bzw. deren Inanspruchnahme. Nach dem Bezug des TEG gefragt, gab ein Fünftel der Berechtigten an, kein Erziehungsgeld zu beziehen (21,4 Prozent) (vgl. Abbildung 62).

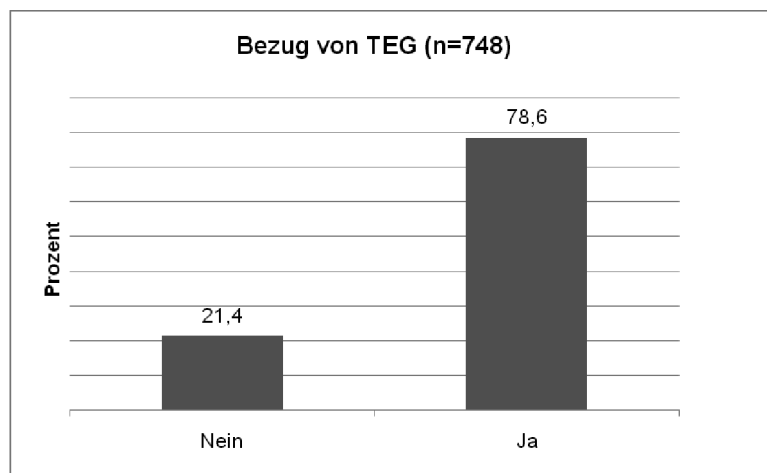


Abbildung 62: Frage 33 - *Bezogen oder beziehen Sie das Thüringer Erziehungsgeld (nicht Bundeserziehungsgeld)?*

Allerdings ist zu vermuten, dass zumindest die KiTa-Vollzeitnutzer das TEG beziehen, dies aber so nicht wahrnehmen, da es an die KiTa abgetreten wurde (vgl. Abbildung 63).



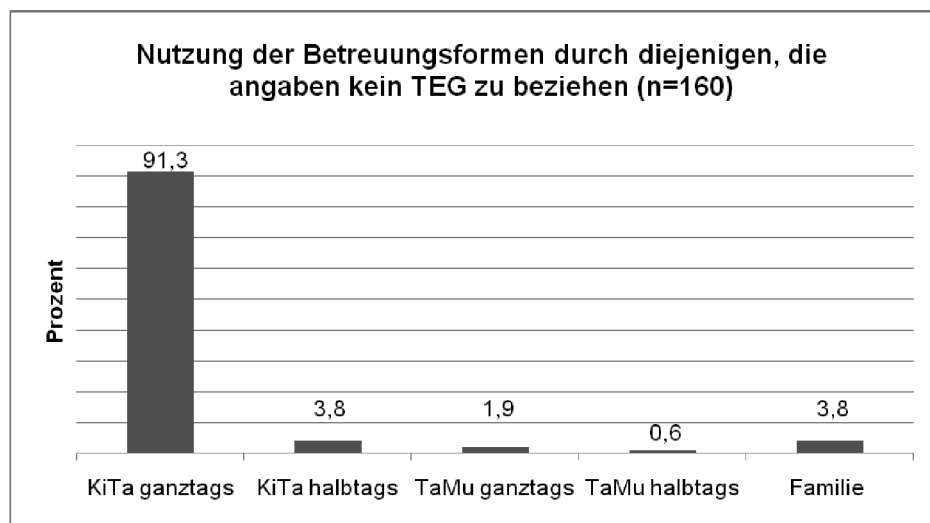


Abbildung 63: Nutzung der Betreuungsformen durch diejenigen, die angaben, kein TEG zu beziehen.

Auf Frage 30 „Wird für Sie die Kombination verschiedener Betreuungsformen (KiTa, Tagesmutter, Familie) unter den Bedingungen des Thüringer Erziehungsgeldes attraktiver?“ antworteten 44,4 Prozent mit „nein“, weitere 42,6 Prozent äußerten sich weder positiv noch ablehnend. Sie sind folglich noch nicht in der Lage, ein Urteil zu fällen. Nur 13 Prozent der Befragten bewerteten die Kombinationsmöglichkeiten unter den aktuellen Bedingungen als attraktiv (vgl. Abbildung 64).

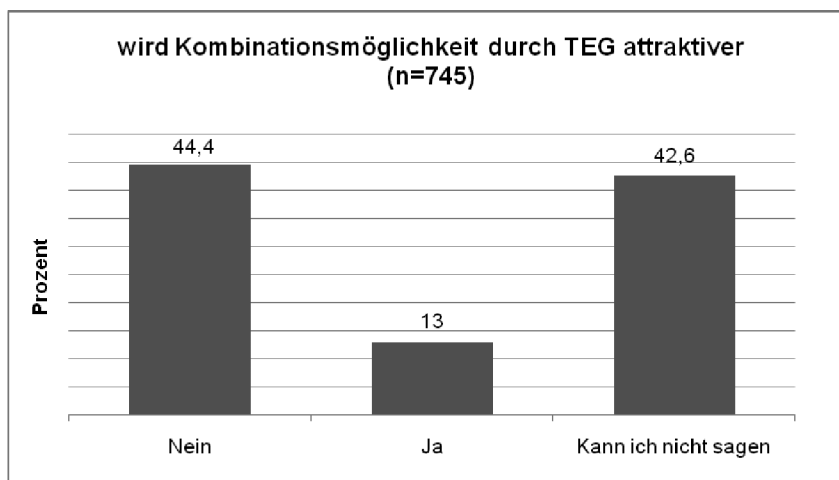


Abbildung 64: Frage 30 - Wird für Sie die Kombination verschiedener Betreuungsformen (KiTa, Tagesmutter, Familie) unter den Bedingungen des Thüringer Erziehungsgeldes attraktiver?

Daraufhin befragt, ob die Erziehungsberechtigten sich diese Kombinationsmöglichkeit bis zum Vorschulalter wünschten, fielen die Urteile deutlich anders aus. „Nein“ sagten nur noch 22,7 Prozent, „ja“ hingegen nun 35,1 Prozent. Die Zahl derjenigen, die darüber keine Aussage treffen können, blieb mit 42,2 Prozent fast konstant (vgl. Abbildung 65). Während folglich das Thüringer Erziehungsgeld die Kombinationsmöglichkeit nicht attraktiver gemacht hat, wird diese Möglichkeit an sich begrüßt und ihre Ausdehnung bis zum Vorschulalter als Handlungsoption seitens der Eltern gewünscht.

Die Absicht der TFO mit der Kombinationsmöglichkeit von Betreuungsformen den Eltern ein in ihrem derzeitigen Interesse liegendes Angebot zu machen, wird offensichtlich nur von einer Minderheit der Eltern positiv bewertet bzw. nur sehr bedingt genutzt (vgl. oben Frage 1 und 8). Es entsteht im Hinblick auf den in weiten Teilen der Republik geforderten Ausbau der frühkindlichen Betreuung der Eindruck, dass in Thüringen eine gegenläufige Entwicklung befördert werden soll (vgl. Kapitel 6). Insbesondere im dritten Lebensjahr scheint dieses Modell für einen Großteil der Eltern jedoch keine Option zu sein. Dabei muss auch bedacht werden, inwiefern wirtschaftliche Rahmenbedingungen bei der TFO vernachlässigt werden, die zentral für das Handeln der Akteure sind. Grundlegend können die 150 € nur unter bestimmten Bedingungen die Einkommensverluste und damit z.B. auch Rentenverluste kompensieren. Inwiefern hier nicht einzelne Familienmitglieder (auch perspektivisch) differente Interessen verfolgen, bleibt ein Grundproblem der Familienpolitik.

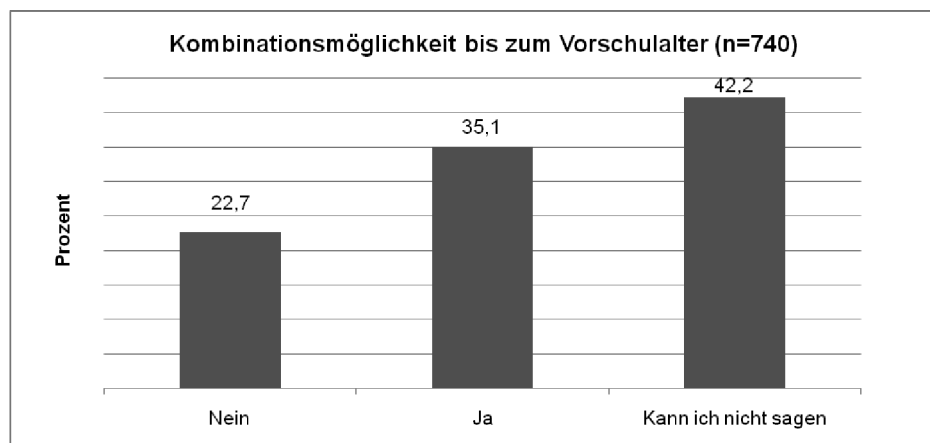


Abbildung 65: Frage 31- *Wünschen Sie sich diese Möglichkeit der Kombination bis zum Ende des Vorschulalters Ihres Kindes?*

Die Etablierung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz durch die TFO trifft auf große Zustimmung bei den Eltern. Zugleich besteht großes Interesse an der Ausdehnung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz im zweiten Lebensjahr (61,2 Prozent). Weitere 16,9 Prozent der Familien wünschten sich bereits im ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch. Rechnet man diejenigen, die bereits im ersten Lebensjahr den Rechtsanspruch fordern, zu denjenigen, die im zweiten Lebensjahr einen Rechtsanspruch fordern, so wünschen sich 78,1 Prozent der Befragten einen Rechtsanspruch im zweiten Lebensjahr. 21,9 Prozent der Befragten sehen hier keinen Handlungsbedarf (vgl. Abbildung 66).

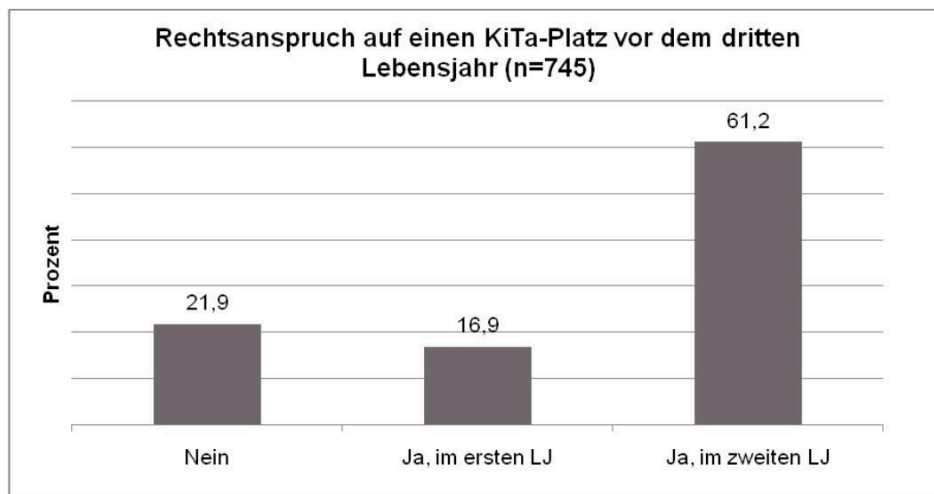


Abbildung 66: Frage 32 - *Wünschen Sie sich einen allgemeinen Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz vor dem 3. Lebensjahr?*

Ein Einfluss des TEG auf die Wahl einer bestimmten Betreuungsform im dritten Lebensjahr wurde von einer Mehrheit der Befragten nicht bestätigt (85,3 Prozent). Dennoch gaben 14,7 Prozent der Befragten an, dass ein Einfluss vorlag (vgl. Abbildung 67).<sup>215</sup> Von diesen erzogen 29 nur in der Familie. 77 nutzten eine KiTa, von denen 30 diese nur halbtags beanspruchten. Jeweils einmal wurde eine Tagesmutter ganztags bzw. halbtags genutzt.

<sup>215</sup> Betrachtet man Frage 34 als Kontrollfrage zu Frage 22.9, zeigt sich, dass nicht alle, die bei 22.9 das TEG als ausschlaggebend angaben, dies in Frage 34 bestätigten (dies trifft auf 6 von 34 Befragten zu).

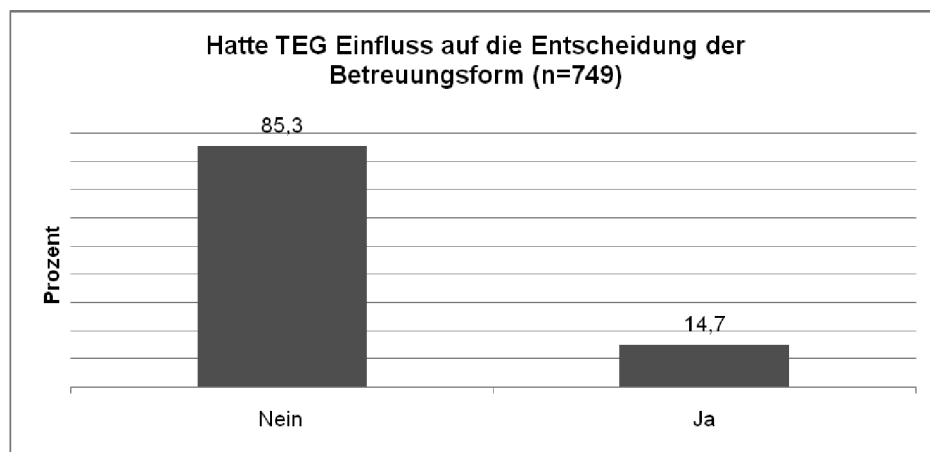


Abbildung 67: Frage 34 - Hatte das Thüringer Landeserziehungsgeld Einfluss auf Ihre Entscheidung für eine bestimmte Betreuungsform im 3. Lebensjahr

Eine weitere Frage betrifft die Beschaffung von Informationen sowie den bürokratischen Aufwand, der bewältigt werden musste, um ein Kind in einer außerfamiliären Betreuung unterzubringen. Die Antwort zeigt eine nahezu perfekte Normalverteilung. Die meisten Befragten (39,2 Prozent) empfanden den Aufwand als mäßig. 22,3 Prozent empfanden den Aufwand als gering, während fast derselbe Anteil (23,7 Prozent) die gegenteilige Aussage traf und ihn als groß bewertete. Auffallend ist eine Verschiebung in den „Extrembereichen“: Während 5,9 Prozent der Befragten den Aufwand als sehr gering einschätzten, sagten mit 9 Prozent deutlich mehr Befragte, dass dieser sehr groß war (vgl. Abbildung 68). Ein Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und der Bewertung des bürokratischen Aufwands war nicht nachweisbar. Die TFO hatte unter anderem zum Ziel, den bürokratischen Aufwand zu senken. Von den befragten Erziehungsberechtigten empfanden dennoch mehr als ein Drittel den Aufwand als groß. Wird davon ausgegangen, dass ein „geringer“ Aufwand das Ziel der TFO war, so ist die Umsetzung durch die kommunale Ebene für 71,9 Prozent der Befragten nicht optimal erfolgt. Wird dagegen die Aussage, dass der Aufwand „mäßig“ war, als Erfolg begriffen, so ist das Ziel bei 28,2 Prozent der Befragten erreicht worden.

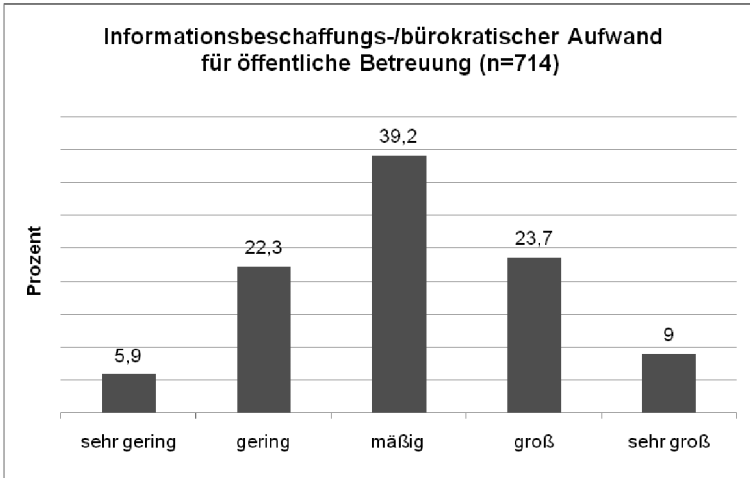


Abbildung 68: Frage 35 - *Wie beurteilen Sie den Aufwand für die Informationsbeschaffung bzw. den „bürokratischen Aufwand“ (Amtswege, Formulare, etc.), um Ihr Kind in einer Betreuungsform außerhalb der Familie unterzubringen?*

Insgesamt fühlten sich die befragten Erziehungsberechtigten mit 64,2 Prozent mehrheitlich schlecht über die familienpolitischen Maßnahmen informiert, was nochmals für eine Verbesserung und eventuell auch zielgruppenspezifischere Öffentlichkeitsarbeit seitens der Verantwortlichen spricht (vgl. Abbildung 69).

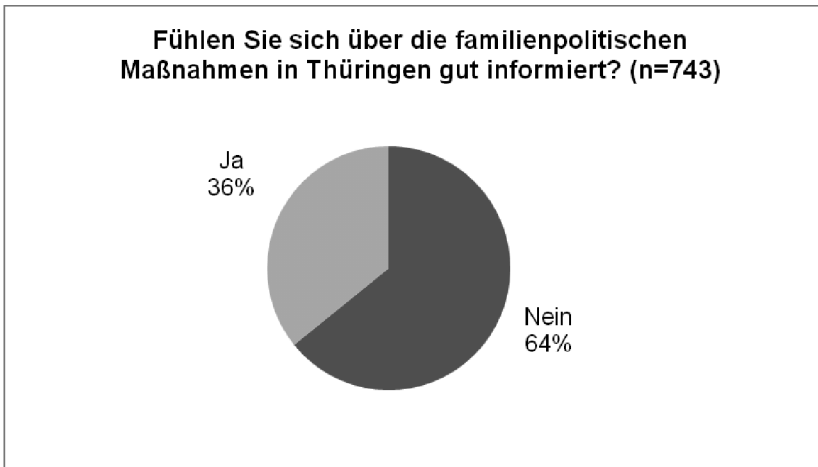


Abbildung 69: Frage 36 - *Alles in allem: Fühlen Sie sich über familienpolitische Maßnahmen in Thüringen gut informiert?*

Die Aussagen der Befragten zeigen, dass sie sich nur bedingt als informiert einschätzen. Es ist daher anzunehmen, dass die Konstruktion des Konsumenten in diesem Zusammenhang unangemessen ist. In jedem Fall sollte die Informationspolitik, wenn der Bürger Konsument sein soll, optimiert werden. Die Befragung belegt an dieser Stelle nochmals, dass die KiTa nicht als „Betreuungs-/Erziehungs-/Bildungsdienstleister“ missverstanden werden sollte. Offenbar steht sie nicht am Ende einer souveränen Entscheidung, sondern vielmehr am Anfang. Sie ist ein Ort, der grundlegende beratende und informierende Funktion für die Eltern hat, insbesondere bezüglich der Möglichkeiten, die die TFO für Eltern bereithält.

#### **4.2.5 Das Rollenbild der befragten Eltern**

Die Auswertung der Daten ergab, dass die Religion keinen entscheidenden Einfluss auf das Rollenbild hat. Bezüglich des Rollenbildes sind zwei Auswertungswege zu unterscheiden. Entweder es wird davon ausgegangen, dass Partner ähnliche Einstellungen haben und folglich die Aussage des ausfüllenden Partners auch die Zustimmung des anderen findet (1) oder die Aussagen treffen jeweils nur für den ausfüllenden Partner zu, dann wäre es sinnvoll, nach dem Geschlecht des Ausfüllenden zu differenzieren (2).

Grundsätzlich gleichen sich die Angaben in beiden Auswertungswegen. Darum werden im Folgenden die nicht nach Geschlecht differenzierten Aussagen vorgestellt. Eine deutliche Mehrheit der Befragten (um 80 Prozent) stimmte der Aussage zu, dass sowohl ein berufstätiger Vater, als auch eine berufstätige Mutter ein ebenso liebe- und vertrauensvolles Verhältnis zu ihren Kindern aufbauen können wie nicht-berufstätige Elternteile. Diejenigen, die das – für beide Geschlechter – ablehnten, bewegen sich um die 6 Prozent. Es wird deutlich, dass keine grundsätzlichen Differenzen zwischen den Geschlechtern konstatiert werden. Dennoch sind nuancierte Abweichungen festzustellen, so können beispielsweise im Falle „stimme voll zu“ Väter etwas schlechter ein liebe- und vertrauensvolles Verhältnis als Mütter aufbauen (vgl. Abbildung 70).

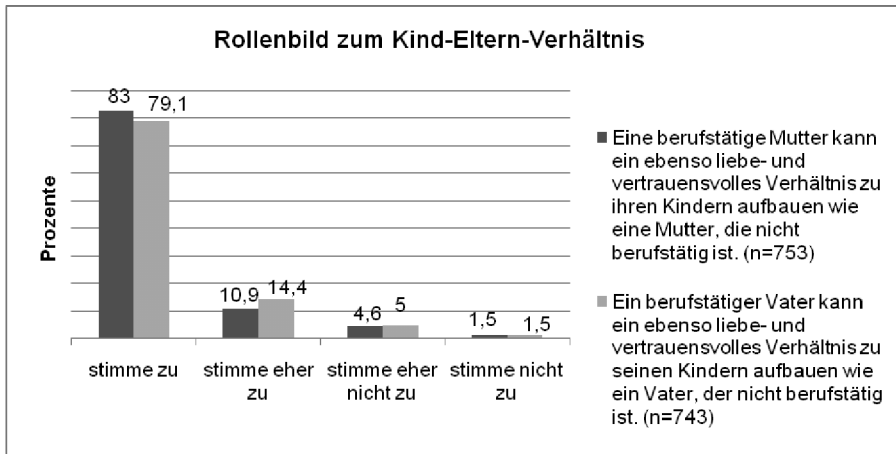


Abbildung 70: Rollenbild zum Kind-Eltern-Verhältnis

Bezüglich der Bewertung der Aussage „Frauen, die Kinder unter 3 Jahren haben, sollten nicht arbeiten, es sei denn, es ist für die Familie finanziell unbedingt notwendig.“ ergibt sich folgendes Bild. Eine Mehrheit der Befragten stimmt dieser Aussage für beide Geschlechter nicht zu. Allerdings fällt die Zustimmung mit 62,3 Prozent für die Männer deutlich stärker aus als für die Frauen. Dabei muss bedacht werden, dass die Mehrheit der Ausfüllenden Frauen waren. Insofern wird auch in der Antwort dieser Frage insgesamt deutlich, dass die frühkindliche Erziehung tendenziell „Frauensache“ ist. Dafür spricht auch das andere Ende der Skala, denn hier wird der Aussage, dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren nicht arbeiten sollten, sofern es nicht unbedingt notwendig ist, mit einem Abstand von über 10 Prozentpunkten zu den Männern zugestimmt (vgl. Abbildung 71).



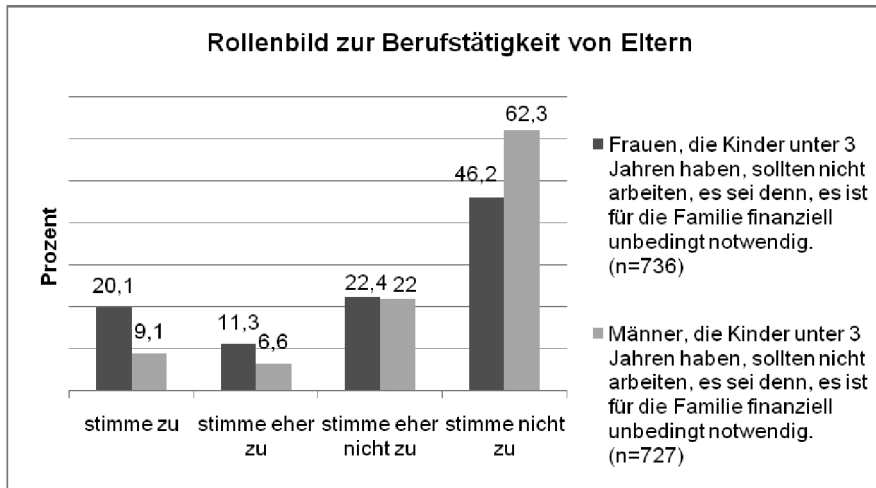


Abbildung 71: Rollenbild zur Berufstätigkeit von Eltern

Die geschlechtsspezifische Auswertung ist besonders interessant für die zuletzt betrachtete Frage, wer arbeiten gehen sollte, wenn Kinder unter drei Jahren in der Familie sind. Die Männer äußern sich zwar ähnlich wie die Frauen, kreuzen aber an den Skalenenden extremer. So stimmen 20 Prozent der Frauen der Aussage zu „Frauen, die Kinder unter 3 Jahren haben, sollten nicht arbeiten, es sei denn, es ist für die Familie finanziell unbedingt notwendig“, während es 30 Prozent der Männer sind. Gleichzeitig stimmen unter 10 Prozent der Frauen der Aussage zu „Männer/Frauen, die Kinder unter 3 Jahren haben, sollten nicht arbeiten, es sei denn, es ist für die Familie finanziell unbedingt notwendig“, während es fast 20 Prozent der Männer sind, die hier für sich mehr Anspruch auf Familie einfordern. Relativ einig sind sich beide Geschlechter am gegenüberliegenden Ende der Skala. Beide Geschlechter stimmen mit ca. 63 Prozent der Aussage, dass Männer mit Kindern unter 3 Jahren nicht arbeiten sollten, nicht zu. Eine Differenz wird jedoch im umgekehrten Fall wieder deutlich, hier fordern sogar eher die Männer etwas stärker, dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren arbeiten gehen sollten (vgl. Abbildung 72).

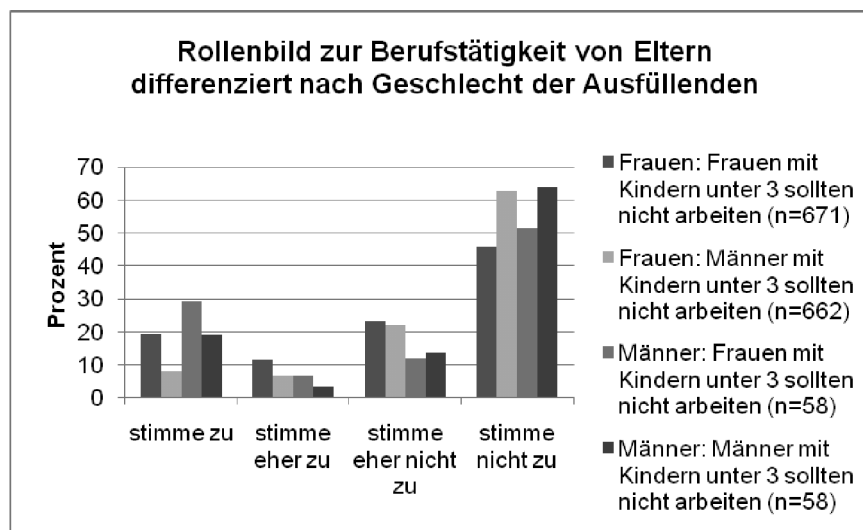


Abbildung 72: Rollenbild zur Berufstätigkeit von Eltern differenziert nach Geschlecht der Ausfüllenden

#### 4.2.6 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Ein wesentliches Anliegen der TFO ist es, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Dazu gehört prinzipiell auch ein gelungener beruflicher Wiedereinstieg nach der Geburt des Kindes und der mit ihm verbrachten Zeit. Die Ergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der Befragten den beruflichen Wiedereinstieg als gelungen betrachtete (vgl. Abbildung 73). Dennoch fällt auf, dass der Anteil der Frauen bezüglich des Nichtgelingens oder der Unsicherheit des beruflichen Wiedereinstiegs im Vergleich zu den Männern höhere Werte erreicht. Nur 4 Prozent der Frauen haben ihre Berufstätigkeit nicht für längere Zeit unterbrochen.

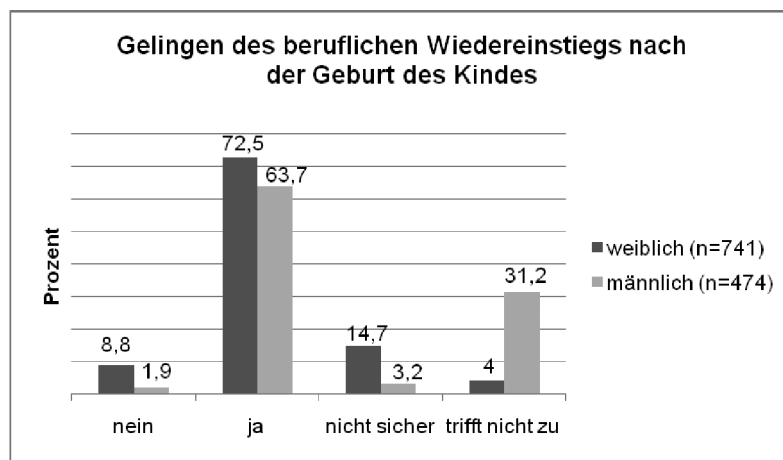


Abbildung 73: Frage 45 - *Ist Ihnen der berufliche (Wieder-)Einstieg nach der Geburt ihres Kindes gelungen oder wird er Ihnen wahrscheinlich gelingen?*

Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass die Öffnungszeiten der Betreuungsmöglichkeiten dem Bedarf der Eltern weitestgehend entsprechen. Völlig zufrieden ist mit 56,1 Prozent eine Mehrheit der Befragten. Fasst man die Antwortgruppen so zusammen, dass davon ausgegangen werden kann, dass größtenteils eine ausreichende Betreuung der Kinder gewährleistet ist, so beläuft sich diese Gruppe auf 99,1 Prozent (vgl. Abbildung 74).

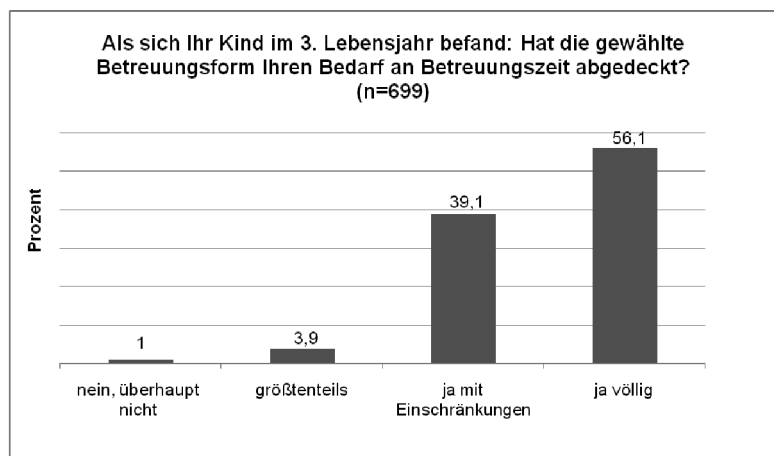


Abbildung 74: Frage 19 - Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Hat die gewählte Betreuungsform Ihren Bedarf an Betreuungszeit abgedeckt?

Frage 7: “Welche der folgenden Gründe spielten bei der Entscheidung für die von Ihnen gewählte/n Betreuungsform/en eine Rolle? (Mehrfachnennung möglich)” hatte bereits gezeigt, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine wesentliche Motivation ist, eine öffentliche Betreuungsform zu nutzen. Die Kombinationsmöglichkeit von Betreuungsformen spielt dabei aber momentan keine bedeutende Rolle. Betrachtet man die zwei Gruppen, die am wahrscheinlichsten Schwierigkeiten haben könnten mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und akzeptiert man die Vereinbarkeit von Arbeitszeit und Betreuung als Indikator hierfür, so sind dies Alleinerziehende und diejenigen, die über 40 Stunden arbeiten. Der Rücklauf weist 107 Frauen und einen Mann als allein erziehend aus, von diesen sind 30 Prozent nicht erwerbstätig. 8 Prozent der Alleinerziehenden arbeiten über 40 Stunden, die meisten anderen unter 31-40 Stunden. Ein Zusammenhang zwischen Arbeitszeit und Zufriedenheit mit den Öffnungszeiten ist für die Alleinerziehenden nicht nachweisbar.

Die Familien, in denen beide Elternteile erwerbstätig waren und mehr als 40 Stunden arbeiteten, waren mehrheitlich zufrieden mit den Öffnungszeiten der genutzten Betreuungsform. Allerdings kann in 16,7 Prozent dieser Fälle gesagt werden, dass sich Familie und Beruf – gemessen an diesen Indikatoren – nicht vereinbaren lassen (n=36). In 74 Familien arbeiteten beide Elternteile zwischen 31 und 40 Stunden. Auch hier zeigt sich, dass die Mehrheit größtenteils zufrieden mit den Öffnungszeiten der öffentlichen Betreuung war. Völlig unzufrieden waren nur 1,4 Prozent.

#### **4.2.7 Zusammenfassung: Wirkungen auf Ebene der Eltern**

Die quantitative Untersuchung hat gezeigt, dass – im Gegensatz zum zweiten Lebensjahr – der größte Teil der Familien eine öffentliche Betreuungsform im dritten Lebensjahr ihres Kindes nutzt. Die Fallzahl derjenigen, die nur in der Familie erziehen, ist in der vorliegenden Untersuchung gering, wobei nicht auszuschließen ist, dass diese Gruppe unterproportional auf die Befragung reagierte. Daher ist auch die Aussagekraft der Untersuchung über diese Gruppe geschwächt. Als wichtige Faktoren für die Entscheidung, zu Hause zu erziehen, sind finanzielle Gründe und damit auch das TEG sowie keine anderweitigen Verpflichtungen mindestens eines Elternteils zu benennen.

Tagesmütter sind im Vergleich zur KiTa von geringer Bedeutung für die Familien mit Kindern im dritten Lebensjahr. Kombinationen von Betreuungsformen im Sinne der TFO werden nur von wenigen Familien in Anspruch genommen. Das Thüringer Erziehungsgeld hat ebenso nur für ein Sechstel der Familien Entscheidungsrelevanz bei der Wahl einer Betreuungsform.

Der überwiegende Teil der Eltern ist mit dem pädagogischen Personal der genutzten Betreuungseinrichtungen zufrieden und gibt an, dass sich auch das Kind wohl fühlt. Bei der Wahl einer Einrichtung spielt das Angebot vor Ort eine wesentliche Rolle, was dazu führt, dass viele Eltern auch im dritten Jahr der TFO mit dem Angebot unzufrieden sind und eine Vergrößerung wünschen. In diesem Zusammenhang von Wettbewerb und Konsumentensouveränität zu sprechen, ist angesichts des als zu gering empfundenen und relativ konstanten Angebotes unangemessen.

Qualität ist für die Eltern ein wichtiges Kriterium bei der Entscheidung für eine Betreuungsform und es werden deutliche Differenzen zwischen den Angeboten wahrgenommen. Diese sollten jedoch nicht als Folge von Wettbewerb interpretiert werden, da ein solcher nur bedingt existiert. Die KiTa wird von vielen Eltern für die Kinderbetreuung gewählt, da dort die Möglichkeit für soziale Kontakte unter den Kindern besteht, eine Option, die die Familie selbst weniger bieten kann.

Mehr als ein Drittel der Eltern konstatierten eine Kostensteigerung für die Betreuung ihres Kindes. Mit hoher Sicherheit kann gesagt werden, dass die TFO die Mitsprachemöglichkeit der Eltern – entgegen den Erwartungen der Initiatoren – kaum verändert hat, diese aber von den meisten Eltern als ausreichend empfunden wird. Bezüglich des von der TFO anvisierten verringerten bürokratischen Aufwandes für die Organisation der Kinderbetreuung kann gesagt werden, dass die Beurteilung zwar sehr heterogen ausfällt, dennoch wäre es unangemessen, von einer Vereinfachung zu

sprechen, da ein Drittel der Eltern den Aufwand als groß bis sehr groß beurteilt. Die Daten weisen die KiTa als eine zentrale Informationsquelle rund um die Betreuung der Kinder sowie über Optionen der TFO aus.

Im Rollenverständnis zeigt sich tendenziell ein Rückgang der wahrgenommenen Differenzen zwischen Mann und Frau, dennoch kommt der Frau auch im dritten Lebensjahr eher die Aufgabe der Kindererziehung und weniger die der Erwerbsarbeit zu.

Die Vereinbarung von Arbeit und Beruf scheint in Thüringen weitestgehend verwirklicht, dennoch geben viele Eltern an, dass es Einschränkungen gibt und demnach noch sichtbarer Optimierungsbedarf in der institutionellen Betreuung besteht. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz wird von den Eltern mehrheitlich begrüßt, allerdings auch eine Ausweitung auf das zweite Lebensjahr gewünscht.

Eine entscheidende Größe, die von der TFO unberührt bleibt, ist jedoch die Wirtschaft selbst. Darauf verweisen Schwierigkeiten, vor allem bei den Frauen, bei der Rückkehr ins Erwerbsleben – auch wenn diese von einer Mehrheit als gelungen betrachtet wird – sowie die hohe Wochenarbeitszeit, insbesondere der Männer (über 40 Stunden), die folglich auch bedeutend weniger am Familienleben teilnehmen können.

Die Eltern kennen die für sie vermutlich relevantesten Maßnahmen der TFO, insgesamt fühlen sie sich jedoch ungenügend über familienpolitische Maßnahmen informiert.

## 5 Wirkungen auf Ebene der Fachkräfte

### 5.1 Feldanalyse und Rekrutierungserfahrungen

Im Teilprojekt Kindertagesstätten sind an den fünf Standorten insgesamt 26 qualitative Einzelinterviews in 13 ausgewählten Einrichtungen durchgeführt wurden. Die KiTa-Studie ist damit der mengenmäßig größte Teil im Gesamtprojekt. Die Konsistenz der Befragung ist methodisch durch die Anwendung eines identischen Leitfadens gesichert.<sup>216</sup> Im Fokus des Interesses standen der Bekanntheitsgrad und die Deutungsmuster des pädagogischen Personals zu den wichtigsten Intentionen der Thüringer Familienoffensive: die Subjektivierung und Pauschalierung von Leistungen sowie eine zunehmende Vermarktlichung des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungssektors. Die Forschergruppe unterstellt unterschiedliche Erfahrungsbestände und Relevanzstrukturen zwischen, aber auch innerhalb von Einrichtungen. Der Binnenkontrast von Erfahrungsräumen und funktionaler Logiken zwischen LeiterIn und ErzieherIn wird mit der Befragung beider Positionen je Einrichtung sichtbar gemacht.<sup>217</sup>

Zentral für das Sampling ist die Einteilung der Kindertagesstätten in öffentliche und freie Trägerschaft.<sup>218</sup> Aus drei der fünf Standorte ist eine kommunale Einrichtung ausgewählt worden. Im Verlauf des Forschungsprozesses ergaben sich eher heterogene strukturelle Voraussetzungen der öffentlichen Kindertagesstätten an den einzelnen Standorten.<sup>219</sup> In freier Trägerschaft wurden zehn Einrichtungen befragt. In den Städten Jena und Erfurt wurden je drei freie Träger ausgewählt. In Bad Blankenburg wurden von drei bestehenden freien Kindertagesstätten zwei ausgewählt. In der Mitgliedsgemeinde Uder der VG Uder wurden die bestehenden zwei freien Kindertagesstätten befragt.<sup>220</sup> Die Auswahl freier Träger steht vor der Herausforderung einer

<sup>216</sup> Siehe Anhang

<sup>217</sup> Die Kontrastierung der Leitungsposition und des Personal ist in der Auswertung kein leiten des Differenzkriterium. Es erfolgt lediglich ein selektiver Vergleich beider Positionen.

<sup>218</sup> An zwei Standorten existiert keine Kindertagesstätte in kommunaler Trägerschaft, an einem Standort keine Kindertagesstätte in freier Trägerschaft. Für die Auswertung stellt die Unterscheidung in öffentliche und freie Träger kein leitendes Differenzkriterium dar.

<sup>219</sup> Unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen sind bspw. Elternbeiträge, finanzierte maximale Betreuungszeiten, früherer Trägerspezifika zur Ausgestaltung des Personalschlüssels und damit verbunden mehr oder weniger starke Veränderungen im Zeitbudget mit den neuen Regelungen der TFO.

<sup>220</sup> Insgesamt bestehen in der VG Uder 6 Kindertagesstätten, eine davon in kommunaler Trägerschaft (Wüstheuterode). Träger ist die Gemeinde, nicht die VG.

extremen Heterogenität der Jugendhilfelandchaft im KiTa-Bereich.<sup>221</sup> Angesichts dieser Komplexität kann – verstärkt durch forschungsökonomische Beschränkungen – ein systematisches, konsistentes Sampling nicht erreicht werden. Daher wurde die Strategie genutzt, die Trägervariation als Folie über alle Standorte zu legen.<sup>222</sup> Diese pragmatische Forschungsstrategie erscheint als berechtigt, da der Fokus auf sozialpolitische Dimensionen abzielt, nicht auf Organisationsanalysen.

Die zur Befragung ausgewählten Kindertagesstätten wurden zeitnah vorab schriftlich von der Forschergruppe über die Befragung informiert. Damit war die Grundlage für eine telefonische Terminabsprache bereitet. Überwiegend erfolgte die Interviewführung mit studentischer Unterstützung der beiden Hochschulen. Dieses Setting kann aufgrund seines ausgeglicheneren Statusverhältnisses zwischen Interviewer und Interviewtem als durchaus vorteilig angesehen werden. Die Erfahrungen mit dieser Stufe der Rekrutierung gestalteten sich in der Tendenz eher positiv. Die Mehrheit der Einrichtungen war an einem inhaltlichen Beitrag interessiert und stand der Interviewsituation offen gegenüber. Ein kleinerer Teil markierte jedoch Aushandlungsbedarf, wobei die Rahmung in den meisten Fällen explizit oder implizit über das Problem der Zeit erfolgte.<sup>223</sup> In einem Fall machte die Leiterin bei der telefonischen Anfrage zwar sofort auf enge zeitliche Möglichkeiten aufmerksam.<sup>224</sup> Dennoch konnte sie eine Lösung vorschlagen, wenn das Interview in den „draußen-Stunden“ des Vormittags stattfindet, so dass ein Praktikant die zugesicherte halbe Stunde übernehmen kann. Dieser Fall steht exemplarisch dafür, dass Zeitprobleme auch für die Akteure eine Rolle spielen, die sich dem Forschungsprojekt gegenüber offen positionieren und positive Erwartungen daran knüpfen. In Kontrast zu offenen und aushandelnden Rekrutierungsprozessen stehen Absagen und Verweigerungsstrategien, die zum Teil ohne Diskussionsspielraum mit dem Hinweis auf zeitliche Ressourcenknappheit erfolgten. In einem Fall erfolgte die klare Ablehnung mit dem Zitat „das ist auch eine Folge der Familienoffensive“. Insgesamt konnten drei Einrichtungen nicht für die Interviews gewonnen werden. Diese wurden in der Befragung durch andere Einrichtungen glei-

221 Als Kriterien kommen in Frage: große vs. kleine Träger; konfessionelle (Caritas, Diakonie) vs. neutrale Träger (AWO, DRK, Paritätischer); Einrichtungen in expandierenden Trägern vs. Einrichtungen in stagnierenden Trägern; Einrichtungen in Trägerschaft bundesweiter Strukturen vs. lokal verwurzelte Einrichtungen (Fördervereine); Trägerschaft im spezifischen Arbeitsfeld des KJHG (alle bisher genannten) vs. Trägerschaft in anderen Arbeitsfeldern (z.B. Studentenwerke).

222 So wird die Einrichtung eines bundesweit agierenden Trägers an einem Standort befragt, die Einrichtung von einem Förderverein an einem anderen. Mit dieser forschungsökonomisch eingeschränkten Samplingstrategie können wir keine systematischen Unterschiede zwischen einzelnen Trägerformen nach der Logik spezifischer Standorte herausarbeiten.

223 Das rigide Zeitregime resultiert vermutlich aus einer knappen Personalsituation.

224 1.13



cher Trägerschaft ersetzt. In zwei Einrichtungen konnten nur die Leiterinnen befragt werden, ebenfalls mit Verweis auf gedrängte Zeitbudgets.<sup>225</sup>

Ein zweiter wichtiger Befund, der sich aus den Erfahrungen der Rekrutierung ableiten lässt, ist die Unsicherheit im Bereich von Verantwortlichkeiten und Autonomie im Feld. Abzulesen ist diese in mehreren Fällen durch die Strategie der Verschiebung von Verantwortung. Die Zustimmung für die Interviewführung wird entweder an den Verantwortungsbereich der Einrichtungsleitung oder die Öffentlichkeitsabteilung des Trägers adressiert. In einem Fall bedurfte es der Einverständniserklärung des Vorstandsvorsitzenden des Trägers im Landkreis, bevor sich die KiTa zur Befragung bereit sah. Mit dem Verweis auf übergeordnete Autoritäten und Hierarchien wäre im Positiven das Respektieren gemeinsamer Vereinbarungen und Zuständigkeiten verbunden. Im Negativen könnte eine Reduktion des Verantwortungsbereiches der KiTa-Leitung<sup>226</sup> durch den Träger vermutet werden. Die Reaktion der Leiterin kann bestenfalls als Absicherung ihrer Stellungnahme gedeutet werden.<sup>227</sup> Damit riskiert sie bei negativer Entscheidung gleichzeitig die Chance aus einer fachlichen Perspektive ihre eigenen Erfahrungen mitzuteilen. Ein Hinweis, der die Lesart der Hierarchien und funktionalen Rollen belegt, ist die explizite Rahmung der Anfrage als Öffentlichkeitsarbeit.<sup>228</sup> Implizite Unsicherheit lässt sich durch Kontrollstrategien, wie etwa dem Verlangen nach einer Vorabzusendung des Leitfadens rekonstruieren.

Im Folgenden erfolgt die Auswertung der KiTa-Studie entlang der beiden in Kapitel 3 entwickelten zentralen Forschungshypothesen:

1. „Die TFO wird als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert und reicht bei der Implementation nur bis zur mittleren Führungsebene“
2. „Die Akteure rezipieren eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO“

<sup>225</sup> Einrichtungen, die vermehrt Probleme bei Rekrutierung aufwiesen, entstammen alle einem städtischen Standort. Mit Einführung der TFO hat sich das Zeitregime in diesem Standort besonders stark verknappt. Zurückzuführen ist dieser Umstand auf die Strategie der Träger, die gesetzlichen Grenzen zur Gestaltung des Personalschlüssels im Vorfeld der TFO voll aus zuschöpfen.

<sup>226</sup> Häufig finden wir im Feld auch eine in der politischen Artikulation und Interessenvertretung passive Selbstkonstruktion des Fachpersonals. Die passive Selbstkonstruktion bezieht sich ausdrücklich nicht auf die Normalisierung prekärer Arbeitsbedingungen. Hier ist das Personal äußerst aktiv. Zu vermuten ist, dass die hohe Verantwortlichkeit struktureller Bedingung für das Gelingen oder Scheitern pädagogischer Prozesse nicht vollständig internalisiert ist. Die Folge sind Entgrenzungstendenzen. Das Personal versucht alle eigenen Ressourcen zu mobilisieren, mit der Hoffnung doch noch alles „zum Guten“ wenden zu können, bzw. einer Inverantwortungnahme für das Scheitern zu entgehen

<sup>227</sup> Eine tiefere Auswertung der Interaktion zwischen Träger und KiTa als Entäußerung von Angst, die eigene Meinung ist von Trägerseite nicht erwünscht oder der Angst vor Veröffentlichung identifizierbarer Ergebnisse kann im Rahmen des Forschungsprojektes nicht geleistet werden.

<sup>228</sup> Vgl. Kapitel 6.1

## 5.2 Ökonomisierung und Regulierung

**Die TFO wird als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert und reicht bei der Implementation nur bis zur mittleren Führungsebene**

Die der folgenden Auswertung zugrundeliegende Hypothese I entfaltet zwei Subhypothesen. Die erste thematisiert eine inhaltliche Ebene, nämlich die Rezeption des Thüringer Familienfördergesetzes als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen auf Seiten der Akteure. Die zweite bezieht sich auf die Ebene der Implementation und den Stand der Kommunikation der Politikmaßnahme im Untersuchungsfeld. Systematik und Nachvollziehbarkeit im Blick lassen es sinnvoll erscheinen die Analyse der formalen Ebene der inhaltlichen Ebene voranzustellen.<sup>229</sup>

Was wird im Feld der pädagogischen Fachkräfte von der TFO wahrgenommen? Diese Frage zielt auf die Bekanntheit, genauer gesagt auf den Bekanntheitsgrad des Gesetzes. Dieser wird vor allem durch Implementationsstrategien bestimmt, die das Fachpersonal explizit als Adressaten der neuen Regelungen im Auge haben und entsprechende Feldzugänge berücksichtigen.

Bereits die Formulierung der zweiten Subhypothese verweist auf Interklassen-Effekte im Bekanntheitsgrad des Gesetzes.<sup>230</sup> Stand der Information und inhaltliche Erfassung der TFO variieren gruppenspezifisch nach Akteuren. Im pädagogischen Feld ist ein überaus heterogener Informationsstand zu finden, der in der Mehrheit der Fälle von Diffusität geprägt ist. In Anbetracht der Komplexität des Gesetzes sind vor allem Inhalte bekannt, die unmittelbar an das eigene Arbeitsfeld anknüpfen.<sup>231</sup> Die Forschergruppe konstatiert in diesem Zusammenhang eine feldsinnspezifische, selektive Rezeption der Gesetzesinhalte.<sup>232</sup>

Mit Verweis auf einen heterogenen Bekanntheitsgrad innerhalb der Gruppe der pädagogischen Fachkräfte wird auf eine weitere Differenzierungsebene, nämlich auf

<sup>229</sup> Auch der umgekehrte Zugang wäre möglich. Hier würde von der Bedürfnisstruktur des pädagogischen Fachpersonals ausgegangen, die die inhaltliche Bewertung des Gesetzes strukturiert und gemäß einer inneren Geleitetheit der Wahrnehmung durch subjektive Hypothesen bedingt, was überhaupt wahrgenommen wird. Auch aus forschungsökonomischen Gründen erscheint der hier gewählte Weg besser geeignet zu sein.

<sup>230</sup> Interklassen Effekte markieren Differenzen zwischen verschiedenen Gruppen.

<sup>231</sup> Hierunter sind die Umstellung auf die Subjektfinanzierung und die Modalitäten des Thüringer Erziehungsgeldes zu subsumieren.

<sup>232</sup> Als Gründe hierfür könnte die Notwendigkeit der Reduktion von Komplexität, sowie der systematisch mangelhafte Implementationsprozess der TFO in den Kindertageseinrichtungen angeführt werden.

Intraklassen-Effekte im Implementationsprozess abgehoben.<sup>233</sup> Auf der Leitungsebene von Kindertagesstätten ist ein gesamtheitlich höherer Informationsgrad und größere Umgangssicherheit mit den Gesetzesbestandteilen zu beobachten im Vergleich zur professionellen Grundgesamtheit pädagogischen Personals. Die individualisierte Güte der Implementation bedingt jedoch auch eine Heterogenität innerhalb der Leitungsebene. Deren unteres Ende wird markiert durch weitestgehende Verantwortungsabgabe<sup>234</sup>, Passivität und Unkenntnis elementarer Gesetzesinhalte:

„Ist das schon durch, dass der Rechtsanspruch ab dem 2. Lebensjahr da ist? [...] Hat sich das schon geändert? Dass es jetzt schon ab dem 2. Lebensjahr? Ich weiß dass es im Gespräch ist, aber ich weiß nicht, ob es schon in Kraft getreten ist.“ (1.13, 19)

Es finden sich Unsicherheiten und Diffusität in der exakten Begriffsverwendung. Zudem besteht eine große innere Distanz zu den Neuerungen:

„So, und da gibt’s die große Berechnungsformel und danach richtet sich das. Wie viel Kinder haben wir in welchem Alter?“ (1.7, 13)

Den positiven Pol kennzeichnen gute Sachkenntnis und Handlungsfähigkeit bezüglich der inhaltlichen und formalen Neuerungen und Details.<sup>235</sup> Elternberatung und Aufklärung über die entstandenen Veränderungen werden dabei als zentrale Aufträge einer KiTa, allerdings auch als Zuwachs bürokratischen Aufwandes und zusätzliche Verknappung des Zeitbudgets gedeutet. Die Legitimationsgrundlage für diesen Aufklärungs- und Beratungsauftrag leiten die Fachkräfte aus der Bedarfsartikulation der Eltern vor Ort ab.<sup>236</sup> Des Weiteren werden inhaltliche Defizite der gesetzlichen Regelungen, wie etwa die auftretende Lücke in der finanziellen Unterstützung zwischen dem Bundeselterngeld und dem Thüringer Erziehungsgeld (TEG) wahrgenommen und kritisch reflektiert. Insofern spielt auch der bundespolitische Rahmen für die Einschätzung der TFO eine Rolle.

Auf der Ebene der ErzieherInnen verstärken sich Diffusität und Verunsicherung über den Inhalt und die Zielstellung des Gesetzes. Sie reichen von falschen oder fehlen-

<sup>233</sup> Intraklassen Effekte bezeichnen Differenzen innerhalb einer Gruppe.

<sup>234</sup> „Ja, mit Finanzierung und mit Plätzen und so weiter. Ich kriege dann eben nur gesagt, oder werde gefragt, wie viel Kinder in der Einrichtung sind, aber mit der Finanzierung und dergleichen kann ich nichts dazu sagen.“ (1.25, 5)

<sup>235</sup> Hierunter fallen insbesondere die Regelungen zum Thüringer Erziehungsgeld, wie auch spezifische Konstellationen zur Berechnung des Personalschlüssels im Zuge der Finanzierungsumstellung.

<sup>236</sup> „Also für mich als Leitung hat sich in der Zeit sehr viel verändert, die Bürokratie ist mehr geworden. Informationen an die Eltern sind ganz wichtig, für die ich mich auch verantwortlich fühle, weil Eltern damit auch große Probleme haben, das alles so zu erkennen, was sie für Formulare ausfüllen müssen... Dass sie das Elterngeld bekommen, das Thüringer Elterngeld. Wie das läuft, dass nicht das die Kindergartengebühren sind. Dass sie da eine Abtretungsvereinbarung treffen sollen mit der Einrichtung. Sie fragen natürlich wo kommt das Geld hin, wie ist, warum ist das so.“ (1.19, 11)

den Einschätzungen des Zeitpunktes des Inkrafttretens der neuen Regelung<sup>237</sup>, über Probleme in Fragen der Zuständigkeit<sup>238</sup> bis dahin, dass eingetretene Veränderungen nicht in Zusammenhang mit der Familienoffensive gebracht werden.<sup>239</sup> Infolgedessen sehen sich die Akteure nicht als unmittelbar Betroffene des Gesetzes und somit auch nicht die Notwendigkeit sich zu informieren.<sup>240</sup> Zum Teil wird die TFO lediglich in Verbindung mit einzelnen Gesetzesbestandteilen gebracht, teils in ausschließlichen Zusammenhang mit dem „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“. Die TFO verliert damit nicht nur ihren originären politischen Entstehungszusammenhang, sondern wird von Beginn an politisch kontrovers gerahmt:

„Das Volksbegehren kann ich nachvollziehen, weil sich da wirklich was verändern soll. Bei der Familienpolitik, die nun mal auch abhängig ist von der jeweiligen Partei, die sie betreibt und jede Partei stellt sich in einer besonderen Art und Weise dar. Es ist ja nun mal gerade diese, wo der Herr Althaus der Vertreter davon ist. Der ist Lehrer gewesen und deshalb ist es kaum nachvollziehbar, wie er als Lehrer, wo er weiß, wie die Situation an Schulen und in Kindergärten ist, sich zu so was hinreißen lässt. Er ist ja nur der Vertreter, aber er hat es irgendwo auch initiiert. Das war ja wohl seinem Kopf entsprungen, diese neue Familienpolitik. Das passt für uns nicht zusammen. Das passt nicht zusammen.“ (1.7, 21)

Den größten Bekanntheitsgrad verzeichnen die Auswirkungen der Finanzierungsumstellung auf die Personalsituation. Hier sind die Akteure unmittelbar betroffen, was die subjektive Relevanz der Neuregelung erhöht. Mit wenigen Ausnahmen findet sich hier eine klar negative Einschätzung der Akteure im Feld.

„Das eben praktisch die Kinder, also, die Erzieherin praktisch nach der Kinderzahl bezahlt oder entlohnt werden soll, oder überhaupt in der Einrichtung, dass wird dann halt aufgeteilt, wie auch immer, wie sie sich das gedacht haben, ich weiß es nicht, wie die ganzen organisatorischen Sachen dann sind und wie das dann mal gehandhabt werden soll, aber es ist jedenfalls von der Praxis her negativ zu beurteilen. Schluss.“ (1.18, 7)

- 
- 237 „Also die Familienoffensive hat ja nun Anfang des Jahres ihren Verlauf genommen“ (1.22, 22)  
 „Seit wann ist die Familienoffensive?“ (1.12, 11)
- 238 „Wer bezahlt das denn jetzt, dieses Erziehungsgeld? Das kommt doch auch von der Stadt oder von der Kommune“ (1.4, 23)
- 239 „Also, wie gesagt, nur der Personalschlüssel ist verändert worden, aber ob das damit zusammenhängt, weiß ich nicht.“ (1.2, 56)
- 240 „Es ist eigentlich traurig, wenn man darüber so wenig weiß. Müsste man eigentlich schon gestehen. Ich weiß nicht, wie das, es gibt sicher auch Gegenden, wo diese Familienoffensive jetzt die Familien unterstützt [...] dazu müsste man die Familienoffensive erstmal genau kennen. Und da muss ich sagen, das kann ich nicht. Also ich hab mich nicht weiter damit befasst. Ich denk' auch, dass ich da nicht die Einzige bin.“ (1.2, 29)

Eine ähnlich hohe Relevanz hat das ausgebaute Wunsch- und Wahlrecht der Eltern. Hier findet sich eine nach Stadt und Land differierende Einschätzung, auf die an späterer Stelle eingegangen werden soll.

Ein Aspekt, der die aktivere Auseinandersetzung mit dem Gesetz stimulieren würde, wäre neben der subjektiv empfundenen Betroffenheit die explizite Adressierung des pädagogischen Personals im Implementationsprozess. Nehmen sich die Fachkräfte als Adressaten der TFO wahr? Explizite Adressierung ermöglicht das Eindringen in subjektive Relevanzstrukturen. Die Adressaten fühlen sich angesprochen, indem sie selbst und ihr persönlicher Kontext zum Thema gemacht werden. Verschiedene Gesetzesbestandteile nehmen unmittelbar Einfluss auf die Situation des pädagogischen Personals.<sup>241</sup> In offiziellen Dokumenten und Informationsmaterial zur TFO wird es jedoch außerhalb des Kontextes zur Ausgestaltung des Personalschlüssels nicht thematisiert. Im Rahmen der Ökonomisierung werden die KiTa-Akteure zu Kostenfaktoren. Der Wechsel des Adressatenkreises von Leistungen, der durch die Umstellung von Objekt- auf Subjektförderung vollzogen wurde, lässt das pädagogische Personal im System „Thüringer Familienoffensive“ seltsam blass erscheinen. Die Kontextuierung ihrer inhaltlichen Arbeit wird zwar durch die TFO vollzogen, eine formale Ansprache und Begleitung in der Umsetzung werden jedoch ausgespart. Folglich kann von einem Missverhältnis zwischen expliziter und impliziter Adressierung ausgegangen werden. Die entstehende Dissonanz von hoher unmittelbarer Betroffenheit<sup>242</sup> und geringer direkter Ansprache wirkt sich damit negativ auf die formale und inhaltliche Rezeption sowie auf einen gelingenden Implementationsprozess aus. Zugleich strukturiert sie die Deutungsmuster der Akteure im Feld. Im Prozess der Gesetzesentstehung erfahren sie sich nicht als Aushandlungspartner auf Augenhöhe:

„Wir haben also alles Aufstellungen gemacht: Was braucht eine Leiterin für Zeit? Was brauchen Erzieher für Zeit? Besonders die Vor- und Nachbereitungszeit. Und da haben wir lange mit daran gearbeitet und das alles noch mal aufgestellt und ausgerechnet und weitergegeben, aber leider ohne jeglichen Erfolg. Wir haben damals schon aufgezeichnet eigentlich, was passieren wird, wenn die Familienoffensive so kommt, wie sie gekommen ist. Hat auch Keiner drauf gehört.“ (1.15, 13)<sup>243</sup>

241 Insbesondere die Novellierung des Thüringer Erziehungsgeldes und die Umstellung der KiTa Finanzierung

242 „Und dann sehen wir ja jeden Tag die Veränderungen auch selbst, wir erleben es ja am eigenen Körper.“ (1.10, 7) „Und wenn es weiter so geht und das auch alles so durchgezogen wird und keine Veränderungen stattfinden, also dann habe ich da eigentlich ein bisschen Bauchweh, muss ich sagen.“ (1.10, 15)

243 „Es wird also wirklich immer wieder diskutiert und Verbesserungsvorschläge gebracht, aber wir würden uns auch freuen, wenn sie uns an der Basis auch mal mit einbeziehen würden.“ (1.15, 19)

Engagement und fachliche Positionierung werden von den Verantwortlichen zwar gehört, eine inhaltliche Berücksichtigung wird von den Betroffenen jedoch nicht wahrgenommen. Hier kann eine Kränkung fachlicher Expertise vermutet werden. Auf entscheidende Veränderungen und zunehmende pädagogische Anforderungen wird, so die Deutung der Akteure mit der TFO keine Antwort gegeben.

„Das ist auch so, ich bin jetzt 4 Jahre hier in diesem Kindergarten, dass ich auch den Eindruck hab, dass die sogenannten schwierigen oder Grenzkinder, die mehr, ja noch viel mehr Hülle und Raum brauchen, dass das auch zu nimmt und damit muss man eben auch klar kommen.“ (1.13, 21)<sup>244</sup>

Infolge der eigenen Dethematisierung entsteht Entfremdung und mangelnde Identifikation des Fachpersonals mit „dieser Familienoffensive“ – der Grundlage ihres professionellen Handelns.

„Der nächste Punkt wäre ja die Einjährigen in den Einrichtungen. Das ist genau wie als die Zweijährigen kamen. Die Basis, wir werden selber nicht gefragt, oder wie sieht es da eigentlich aus vor Ort? Wir haben die Ausbildung nicht, wir sind ja keine ausgebildeten Krankenschwestern oder Krippenerzieherinnen, wie es ja zu DDR Zeiten war. Das heißt, wir werden einfach so ins kalte Wasser geworfen und [...] wenn wir dass schon hören, sagen wir: ‚Oh Gott, was haben sie jetzt wieder vor?‘. Es bleibt ja doch wieder an uns hängen.“ (1.15, 19)

Weiterhin reagieren die Fachkräfte auf die Deadressierung und die Deutung des „Ausbaden-müssens“ veränderter struktureller Rahmenbedingungen mit Passivität, Resignation<sup>245</sup> und aktivem Ärger.<sup>246</sup>

„Ich stehe nach wie vor alleine hier, in der Gruppe. [...] Und Dieter Althaus hatte so schön erzählt gehabt, es sollten dann zwei Erzieher, dies und das und jenes. Es ist aber nicht an dem. Ich weiß auch nicht an wem das liegt. Es ist nicht an dem. Und es ist nicht so, dass nicht nur pädagogische Arbeit, wir müssen auch noch nebenbei putzen. Das kommt eigentlich auch noch alles mit dazu, was eigentlich unsere Aufgabe auch nicht ist. Eigentlich wird immer von der pädagogischen Arbeit gesprochen aber was alles drum und dran hängt. Dass wir auch Küchendienste übernehmen müssen, trotzdem noch. Dass die Kinder dann zusammengewürfelt werden. Normal gehört sich das dann nicht, ne. Aber wenn man dann so groß spricht, was alles getan wird. Im Nachhinein stimmt es doch nicht, dann wird es dann nachher lustig auf die Erzieher abgewälzt und die Kinder sollen ja davon nichts mitbekommen.“ (1.26, 34)

<sup>244</sup> Vgl. 1.19, 17; 1.13, 27; 1.25, 20

<sup>245</sup> „Aber tja, ich hoffe nur, dass die Familienoffensive geändert wird, kann ich dazu sagen. Ich hoffe nur, dass da irgendeine Veränderung passiert.“ (1.15, 13)

<sup>246</sup> „Und sich dann auf die Fahne zu schreiben: ja dafür haben wir ja flächendeckend hier die in Thüringen die Kindereinrichtung. Das ist ja nicht der Verdienst äh der Regierung, der jetzigen Regierung. Das war da und sie könne aus dem Vollen schöpfen, dass das Alles da ist und das heute noch im Osten die Erzieherin für weniger Geld längere Arbeitszeiten mehr arbeiten.“ (1.15, 22)

Um den Bekanntheitsgrad der TFO und die Relevanzstrukturen landesrechtlicher Rahmengesetzgebung im Feld pädagogischer Fachkräfte abschließend beurteilen zu können, müssen neben den Schwierigkeiten in der Adressierung auch die unterschiedlichen kommunalen und trägerspezifischen Regelungen im Bereich der institutioneller Kindertagesbetreuung einbezogen werden.

Um die verwobene Gemengelage der landesrechtlichen, kommunalen und trägerspezifischen Regelungen verständlicher zu machen, soll im Folgenden die Metapher eines künstlerischen Schaffensprozesses benutzt werden. Der Gesetzgebungsprozess und seine Modellierung durch die verschiedenen Akteursgruppen wird als schöpferischer Akt vorgestellt. In das Atelier der Gesetzgebung treten als erste die Protagonisten des Landes. Sie wählen einen passenden Rahmen und begrenzen damit die Vielfalt der Möglichkeiten. Anschließend legen sie die Grundkonturen des künftigen Bildinhaltes fest und stellen die Farbpalette für die kommunalen Vertreter zusammen. Diese betreten im Anschluss das Atelier und bedienen sich in den verschiedenen Farbtöpfen, verschärfen, verwässern oder belassen die Konturen der Landesregelungen so wie vorgegeben. Auf die bunte Mischung kommunaler Selbstgestaltungsfreiheit setzen die Träger ihre Highlights. Das Werk wird zum Trocknen aufgehängt und das Atelier gesäubert.

Das pädagogische Personal in den Thüringer Kindertagesstätten agiert in einem überaus heterogen geregelten und von verschiedenen Akteursgruppen beeinflussten Bereich. Die Landesregelungen können als rechtlicher Grundrahmen verstanden werden, den die Kommunen unterschiedlich ausgestalten und damit überformen. Hinzu kommen Trägerspezifika, wie etwa Haustarifverträge, Überstundenregelungen, Organisation von Weiterbildungsangeboten und regelmäßige Arbeitsvertragsanpassungen. Im Rahmen veränderter Bedarfslagen und im Hinblick auf die Interpretation von Familien als Konsumenten des Dienstleistungsangebotes KiTa, geraten insbesondere die Öffnungszeiten als Wettbewerbskriterium in den Fokus. Im Feld divergieren die Meinungen und reichen von stärkerem Ausbau bis Begrenzung zum Wohl des Kindes.<sup>247</sup>

„Aber für uns ist es nötig. Also mindestens bis 18, 19 Uhr. Da müssen wir flexibel sein und das wollen wir auch sein. Das haut halt noch nicht hin. [Stadt] bietet das ja an. Die gehört auch zu uns, die Kindereinrichtung, aber da gibt es eine Zusammenarbeit zwischen der Uni und dem Studentenwerk. Hier funktioniert das nicht.“ (1.7, 21)

247 „Es wird ja auch ständig gefragt mit Öffnungszeiten und so weiter und so fort und trotzdem, denk ich, sollte man da auch sagen: Halt, es gibt auch gewisse Regeln, wo auch eine Familie, Familie sein muss.“ (1.6, 13)

„Ich habe langsam den Eindruck, der Trend geht auch da hin, noch längere Öffnungszeiten – ich kenn das zum Beispiel aus Sachsen Anhalt, dort gibt es auch Einrichtungen, die noch länger aufhaben, vereinzelt sogar 24 Stunden. Ob das nun immer so gut ist, für Eltern, wo es notwendig ist, empfind ich das als gut, aber es sollte nicht ausgenutzt werden. Da steht nun wieder für mich das Kind im Mittelpunkt und nicht das Interesse der Eltern.“ (1.2, 29)

Im Kontext der Träger ist ein weiterer Befund bedeutsam: die vorherige Handhabungen des Personalschlüssels.<sup>248</sup> So ergeben sich durch die nunmehr landesrechtlich definierte personelle Mindestausstattung unterschiedliche Folgen im Feld:

„unser, Schlüssel für die, für das Haus ist eigentlich so optimal, dass ich sagen kann, also wir können sehr gut damit arbeiten. Es wurden keine Erzieher abgezogen, ganz im Gegenteil, ich hab hier eine Gruppe, wo Kinder betreut werden mit Verhaltensauffälligkeiten und Entwicklungsverzögerungen, so, und da eben wurden sogar noch mehr Leute eingestellt dadurch...und mehr Stunden zur Verfügung gestellt.“ (1.2, 23)

„Es scheitert eben eigentlich immer, bei uns kommt immer wieder raus jetzt in der Praxis, dass wir viel zu wenige Leute haben.“ (1.15, 6)

An einigen Stellen entstehen Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten zwischen Kommune und Träger.<sup>249</sup> Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kommunen von ihrer Gestaltungsfreiheit im Rahmen ihrer Möglichkeiten Gebrauch machen.<sup>250</sup> Insbesondere in den ländlichen Regionen versuchen die Gemeinden, im Hinblick auf das ausgebaute Wunsch und Wahlrecht der Eltern, ihre KiTas möglichst attraktiv zu gestalten. Um die Infrastruktur vor Ort zu sichern, werden verschiedene Strategien angewandt. Eine dieser Strategien ist die Betreuungszeiten in den KiTas stärker zu flexibilisieren:

„Im Großen und Ganzen ist das, wäre es umzusetzen, wenn nicht in den Gemeinden noch nach der Stundenbetreuung abgerechnet würde. Wenn es jetzt wirklich ging, wie das die Landesregierung vorschreibt, neun Stunden und nicht nur spitz abgerechnet wird, nach drei Stufen oder noch mehreren Stufen. Das ist hier eigentlich der Fall bei uns.“ (1.23, 6)

248 Träger, die vor der TFO zur Berechnung des Personalschlüssels die gesetzlichen Grenzen des Landes ausgereizt haben, haben nun stärkere Einbußen in Form von Stundenstreichungen hinnehmen müssen, als Träger, die ihr Personal eng an den Maßstäben des Landes orientierten. Dies wird auch im Feld der administrativen Fachkräfte als Gerechtigkeitslücke moniert. Vgl. 2.13

249 „Und Gemeinden zum zentralen Ansprechpartner und verantwortlichen Akteur der Kindertagesbetreuung, letztendlich haben wir das ja schon, es ist ja nur so, dass die Einrichtungen ja an verschiedene Träger gegeben worden sind oder dass die Träger sich halt dafür bewerben können und wenn ich dann lese, dass die Gemeinden zum zentralen Ansprechpartner und verantwortlichen Akteur der Kindertagesbetreuung ist, na wir sind natürlich hier in [Stadt] und unser Träger ist in [Stadt]. Und auch da in [Stadt] gibt es andere Regelungen wie in [Stadt], schon vom Jugendamt (...) her.“ (1.4, 19)

250 Vgl. Kap. 6



Zudem unterstützt eine Gemeinde Mehrkindfamilien durch eine spezifische Regelung zum Erziehungsgeld:

„Bei uns jetzt haben wir das Dreistufenmodell. Das beinhaltet, dass die Eltern wählen können zwischen einer Betreuungszeit bis 6 Stunden, 6 bis 8 Stunden und bis 10 Stunden. Dementsprechend ist dann auch das Betreuungsgeld gestaffelt. Die Gemeinde unterstützt die Familie insofern, dass Kinder bis zum 18. Lebensjahr in die Berechnung des Betreuungsgeldes mit einbezogen werden. Das heißt, dass pro Kind bis 18 Jahre in der Familie das dieses Erziehungsgeld oder das Betreuungsgeld um fünf Euro dann noch reduziert wird.“ (1.25, 16)

Im Bereich Elternbeiträge tritt eine der untersuchten Gemeinden hervor, indem sie den Besuch ihres Kindergartens für die Eltern kostenfrei gestaltet.<sup>251</sup>

„Und jetzt, dadurch, dass unser Kindergarten kostenlos ist, sind schon viele positive Meinungen der Eltern gekommen, die gesagt haben: Das finden wir gut und jetzt haben wir was mehr im Portmonee, gerade die Muttis, die arbeitslos sind.“ (1.22, 35)

Die Schaffung flexibler Angebote in ländlichen Regionen, nimmt die Gemeinden auch durch die Pauschalierung des Landesanteils an einem Kindergartenplatz in größere finanzielle Verantwortung. Dies wird im Feld kritisch angemerkt:

„Ja zum Schluss hängt es dann doch immer an dem Geldlichen. An allem, was sie machen können hängt da dran, wie äh ist die Gemeinde oder wie ist die Stadt eigentlich finanziell gestellt. Das sieht man hier in [Stadt]. Die letzten Jahre [Stadt], ging es ja recht gut auch mit Steuereinnahmen und so und da haben sie dann eben noch zusätzliche Sachen geschaffen eben mit diesen zusätzlichen Stunden. Aber wenn das nicht in anderen Gemeinden ist, ändert das, was in der Familienoffensive steht, nicht viel. Und da ändern sich auch nicht die Strukturen. Also ich habe eigentlich nichts entdeckt, dass sich da nach der Familienoffensive irgendetwas verbessert hätte.“ (1.15, 19)

Kommunale und trägerspezifische Regelungen legen sich über die Folie der TFO und beeinflussen deren Folgen für das Personal in zwei Richtungen: zum einen mildern sie diese unter Mobilisierung eigener Ressourcen ab. Zum anderen verschärfen sie die Folgen für das Personal um die Angebote für die Familien vor Ort attraktiv zu erhalten.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> Diese Gemeinde ist die kleinste der untersuchten Standorte. Das Einzugsgebiet der KiTa umfasst zwei weitere Gemeinden. Die niedrigen Geburtszahlen machen besonders flexible Lösungen notwendig. Neben der kostenfreien Gestaltung der KiTa wurde auch das Aufnahmealter der Kinder auf den ersten Geburtstag abgesenkt.

<sup>252</sup> Hier finden sich bspw. Strategien der Absenkung des Rechtsanspruches auf einen KiTa Platz auf das 2. Lebensjahr des Kindes, ohne Berücksichtigung adäquater Ausbildungsniveaus der Fachkräfte vor Ort, aber Reduzierung von Elternbeiträgen (1.22), exakte Abrechnung der Betreuungsstunden (1.23 – 1.26) und Boni Regelungen in der Auszahlung des Landeserziehungsgeldes (1.23 – 1.26)

Der Bekanntheitsgrad der TFO wird im Feld der pädagogischen Fachkräfte insbesondere durch Schwierigkeiten in der Adressierung und die hohen Relevanzstrukturen kommunaler und trägerspezifischer Regelungen strukturiert. Die TFO ist in der Arbeit des pädagogischen Personals in Kindertagesstätten die Kontextuierung ihres professionellen Handelns. Sie sind in vielerlei Hinsicht unmittelbar von den Neuregelungen betroffen. Ein dem Bildungsplan vergleichbares Implementationsverfahren<sup>253</sup> wurde trotz fundamentaler Umstrukturierungen, infolge des ökonomischen Paradigmenwechsels von der Objekt- zur Subjektfinanzierung<sup>254</sup>, der Erzeugung größerer Wettbewerbssituationen und steigender pädagogischer Anforderungen nicht unternommen.<sup>255</sup> Diese fehlende systematische Koordination individualisiert damit den Implementationsprozess und macht ihn zu einem höchst fragilem Unterfangen. So entsteht eine paradoxe Situation, in der die Art und Weise des persönlichen Informationsbestrebens von einem eher zufälligen und diffusen „Mitbekommen“ bis hin zur professionellen Selbstverpflichtung umfassend über gesetzlich Rahmenbedingungen des eigenen Handelns informiert zu sein, reicht.

„Das Gesetz selber ist natürlich verpflichtend für mich als Leiterin zu kennen, also dass man damit auch umgehen kann. Also, ich sage mal, ich habe ja auch ne beratende Funktion für Eltern, dass man einfach auch drinne steht in der ganzen Sache. Das ist einfach selbstverständlich“ (1,9, 11)

Über das gesamte Forschungsfeld der Kindertagesstätten hinweg findet sich zudem die Einschätzung mit der TFO etwas „übergestülpt“ zu bekommen.<sup>256</sup> Sowohl im Vorfeld der Gesetzgebung, als auch in den aktuellen Reformbestrebungen sehen die Akteure ihre fachliche Expertise nicht adäquat gewürdigt. Ihr Gewicht als aktiv partizipierende Gestaltungsmacht ist gering. Die TFO wird als Akt hoheitlicher Politik wahrgenommen - der Logik, den Bedürfnisse und Interessen des Feldes entfremdet. Häufig resultiert daraus eine Verschiebung der eigenen Kontrollüberzeugung, die eine offensive Auseinandersetzung mit dem Gesetz behindert und die Passivität des

- 
- 253 Bspw. Ausbildung von Multiplikatoren und Konzeption von Qualifizierungsangeboten
- 254 Von einer direkten Finanzierung der KiTas und damit einem politischen Bekenntnis zur Wertigkeit dieser sozialen Dienstleistung für die Gesellschaft, erfolgt nun ein Wechsel hin zu einer indirekten Förderung dieser Dienstleistung entsprechend der Bedarfslage. Es handelt sich hierbei um die Initiierung von Märkten, den Wettbewerb um Kunden (Eltern und Kinder) aber auch um einen Prozess der Prekarisierung des Berufsstandes.
- 255 Die Vermeidung eines integrierenden Denkansatzes von Änderungen in den Rahmenbedingungen pädagogischer Arbeit und inhaltliche Veränderungen vermittelt über den Bildungsplan durch die federführenden Ministerien wird also auch in der Vermittlung deutlich.
- 256 „Na ja, ich denke mir, die Ursache ist, dass man von oben herab Vorschläge bringt und die werden ganz schnell umgesetzt. Es ist, das Volk wird eigentlich nicht mehr gefragt. ... Jeder hat da eine andere Meinung und das ist wirklich, die Demokratie ist hier nicht gegeben.“ (1,5, 21)

Feldes gegenüber politischen Interventionen verstärkt.<sup>257</sup> Die Akteure empfinden sich – um die Metapher der TFO als Ergebnis eines künstlerischen Gestaltungsprozesses nochmals aufzugreifen – lediglich als Zaungäste und Bildbetrachter: Pinsel und Farben waren bereits weggepackt, die Kunstschaaffenden der Träger, Kommunen und des Landes hatten das Atelier verlassen und standen nicht mehr zur begleitenden Interpretation zur Verfügung. Nun lag und liegt es an ihnen das Bild zu betrachten, es zu deuten und mit ihm zu arbeiten.

Die Identifikation gemeinsamer, übergreifender Tendenzen in den Deutungsmustern, über die Heterogenität struktureller Voraussetzungen hinweg ist nicht einfach. Einen Versuch soll im Folgenden unternommen werden. Die erste Hypothese spricht die Rezeption der TFO als Akt der Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen an. Auf der Ebene institutioneller frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote beinhaltet Verbetriebswirtschaftlichung einerseits die Vermarktlichung<sup>258</sup> des Feldes, andererseits die Steigerung der Effizienz in der Erbringung der Dienstleistungen.<sup>259</sup> Um beides zu erreichen, wurde die Art der Finanzierung der Kindertagesstätten von einer vormals direkten Förderung der Institutionen mit anteiliger Personalkostenübernahme, auf einen nunmehr subjektbezogen pauschalierten Finanzierungsmodus umgestellt. Das Thüringer Familienförderungsgesetz definiert zudem eine vom Alter der Kinder abhängige personelle Mindestausstattung.<sup>260</sup>

Das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtung steht in multiplen Verantwortungskontexten. In seiner sozialen Konzeption<sup>261</sup> ist der Kindergarten ein Ort, der Unterbringung und Betreuung der Kinder und ermöglicht den Eltern damit einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Er arrangiert jedoch nicht nur die Freistellung von Arbeitskräften für den Arbeitsmarkt, sondern wird zugleich Teil desselben. In der pädagogischen Konzeption, zurückgehend auf Friedrich Fröbel, wird der Kindergarten als unterste Stufe im institutionellen Bildungssystem verortet. Aus dem Integra-

257 Wenige gegenläufige Tendenzen finden sich in der aktiven Beteiligung am Volksbegehren und basisdemokratischen Interessenbekundungen. Hier ließen sich Tendenzen der Repolitisierung des Feldes erkennen. Fachkräfte machen sich im Rahmen politischer Artikulation vorrangig für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die eigene Fachlichkeit stark. Diese sehen sie als Grundvoraussetzung für die Gewährleistung von Bildungsqualität. „Für das Volksbegehren haben wir uns auch eingesetzt. Wir sind sogar mit zur Demo, weil es ja um verbesserte Bedingungen für Kinder und für Erzieher geht, also spricht für die Bildung“ (1-7, 27)

258 Marktgängigmachung des KiTa Bereichs vgl. Kapitel 5.3

259 Goebel 2005, Habisch 2005

260 ThürKitaG § 14 schreibt folgenden Personalschlüssel fest: eine Vollbeschäftigteneinheit (VEB) für sieben Kinder im Alter von null bis zwei Jahren, eine VBE für zehn Kinder im Alter von zwei bis drei Jahren, eine VBE für 15 Kinder im Alter zwischen drei Jahren bis zur Einschulung. Kommunen können eine bedarfsgerechte Anhebung des Personalschlüssels vornehmen, müssen jedoch folgerichtig für anfallende Mehrkosten selbst aufkommen.

261 Zurückgehend auf Theodor Fliedners Kinderbewahranstalten.

tionsprozess beider Konzeptionen ist es die Aufgabe von Kindertagesstätten heute die Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder sicher zu stellen. Damit befinden sie sich in der Verantwortung gegenüber den Eltern und den weiterführenden Bildungseinrichtungen. Zugleich verlangen die Arbeitgeber, die freien und öffentlichen Träger mit den zur Verfügung gestellten Mitteln sparsam und kostendeckend umzugehen, die Arbeitsleistung so effizient wie möglich zu erbringen.

An dieser Stelle ist die Frage zu formulieren, wie das Fachpersonal die Anforderungen der TFO von Effizienzsteigerung wahrnimmt und welche Deutungsmuster diese Wahrnehmung strukturieren. Welche Auswirkungen verbinden sie mit dieser Zielformulierung und wie gehen sie damit um? Zunächst kann festgestellt werden, dass sich die befragten Akteure der Evaluationsstudie mit ihrer Selbstkonzeption als Frühpädagogen<sup>262</sup> der Tradition des Kindergartens unter dem Fröbelschen Paradigma anschließen.<sup>263</sup>

„Also ich denke, es sollte das Recht sein aller Familien auch Kindertagesstätten kostenfrei zu nutzen, weil ich das einfach sehr wichtig finde, dass Familien das Recht haben, von Anfang an für den Bildungsweg oder für die Betreuungsqualität ihres Kindes Entscheidungen zu treffen, ohne da finanziell belastet zu sein. Ich sag mal mit Beginn der Grundschule, ist es ja auch selbstverständlich und ich denke, dass Kindertagesstätten ein ganz wichtiger Teil des Bildungssystems sind“ (1.9, 19)

Die Fachkräfte nehmen in dieser Zugehörigkeit jedoch Brüche wahr. Diese betreffen sowohl die im Zitat aufgegriffene Finanzierungsbeteiligung der Eltern, als auch Differenzen im gesellschaftlichen Status, Ausbildungsniveau und Verdienst.<sup>264</sup> Als Bildungseinrichtung konstituieren sie eine Distanz zu der als verordnet empfundenen Dienstleistungsideologie.

„Aber wir stehen erstmal so einer Flexibilität offen gegenüber. Uns ist es bewusst, dass wir Eltern helfen wollen. Es hängt an der Finanzierung. Ich kann nicht einfach sagen, ich lasse Erzieher früh später kommen. Da mache ich früh Massenabfertigung und nachmittags auch. Wir sind eine Bildungseinrichtung, auch wenn man uns als Dienstleistung einstufen möchte. Wir sind ja vorrangig eine Bildungseinrichtung und Bildung braucht Zeit. Zeit muss sein. Zeit und Personal. Das ist unsere Meinung dazu.“ (1.7, 21)

Hier werden die zentralen Koordinaten der Kritik auf Ebene der Fachkräfte angesprochen.

Die Zielformulierung der Effizienzsteigerung wird von den Akteuren im KiTa-Bereich als Einsparung und Umverteilung zu ihren Ungunsten gedeutet.

262 1.9, 21

263 Diese Wahrnehmung entspricht auch den bildungspolitischen Forderungen und schließlich neuerlichen der Ressortverantwortung des Kultusministeriums.

264 1.9, 21

„Ja natürlich haben wir Veränderungen bemerkt nach der Sparmaßnahme.“  
(1.24, 25)

„Das ist eine ganz gemeine Sparmaßnahme, denn letztendlich müssen die Erzieherinnen nach den Stunden ja bezahlt werden und wenn es nur 10 oder 20 Kinder in der Gruppe sind. Dafür wird trotzdem eine Erzieherin gebraucht. Und das ist natürlich ein Problem. (1.13, 7)

Auf allgemeiner Ebene deuten sie, sicherlich vor einem zum Teil professionsideologisch begründbaren Hintergrund, die finanzielle Ausstattung des (frühkindlichen) Bildungssystems als vergleichsweise Benachteiligung<sup>265</sup>:

„Es wird woanders eigentlich in vielen Bereichen mehr Geld ausgegeben, wie eigentlich für unsere Kinder, für die Bildung, Erziehung. Und das ist eigentlich bedauerlich.“ (1.18, 18)

Auch werden im Rahmen der Umverteilung Fragen um die Effizienzsteigerung gestellt. Wessen Effizienz soll gesteigert werden und in Bezug worauf?

„Ich habe wahrgenommen, dass auf dieser Strecke, ja sehr viel, sehr viel Arbeitsaufwand betrieben werden muss. [...] Es wird in der Verwaltung Personal beschäftigt, dass ja auch finanziert werden muss, wo ich der Meinung bin, dass diese Finanzen wären zur direkten Betreuung der Kinder in der Kindereinrichtung besser angebracht. Denn gerade auch durch diese Stichtagsregelung ist ja ein enormer Aufwand an ständiger Berechnung und Aktualisierung der Zahlen für die personelle Besetzung in den Einrichtungen notwendig. Ja, so dass ich dort eigentlich keine, keinen Fortschritt erkennen kann, sondern dass ich lediglich eine Umverlagerung der Finanzierung sehe und sehe eigentlich ganz stark, dass diese Finanzmittel, die jetzt in der Verwaltung notwendig wären, um diesen großen Kraftakt zu bewältigen, der Kindereinrichtung fehlt.“ (1.17, 15)

Als Schlüsselkategorie im Deutungsmuster von Steigerung der Effizienz als Einsparung, ist die Personalausstattung zu fassen.<sup>266</sup> Ihr können verschiedene Subkategorien zugeordnet werden.<sup>267</sup> Die von den Fachkräften am stärksten Thematisierten werden die Auswertung leiten. Die folgende Passage steckt das Feld der stärksten Subkategorien ab und vermittelt einen Eindruck der Stimmungslage in den Einrichtungen:

<sup>265</sup> 1.7, 29; 1.23, 34

<sup>266</sup> „Für mich ist der zentrale Punkt wirklich dieser Personalmangel, der nicht so zu vertreten ist. Alles andere kann man irgendwie kompensieren. Man kann sich Sponsoren suchen und wir haben auch dieses Jahr eine ganze Menge Sponsoren gehabt, wo wir uns dann was zulegen konnten, was kaufen konnten. Aber Leute kann man sich nicht dazukaufen.“ (1.15, 24) „Es ist ein erhöhter Personalaufwand oder Betreuungsaufwand für Kinder im Alter von 0 2 Jahren zu betreiben, wenn wir denen, ja Sicherheit, Geborgenheit, die sie ganz einfach für ihre Entwicklung brauchen, geben wollen. Auch dazu fehlt mir das Personal.“ (1.17, 6; vgl. 1.10; 1.20; 1.24; 1.9; 1.7)

<sup>267</sup> Die Personalausstattung können verschiedene Kategorien zugeordnet werden: Zeitregime der Einrichtungen, Öffnungszeiten, Organisation von Weiterbildungen, Normalisierungsstrategien, Intensität und Qualität pädagogischer Arbeit, Eltern und Familienarbeit. Steigende Kinderzahl sichert Personalressourcen, wird jedoch von der räumlichen Ausstattung der Einrichtung limitiert.

„Es ist wirklich mit viel weniger Personal als vor der Thüringer Familienoffensive, wo wir ja im Prinzip die pädagogische Qualität in der Einrichtung aufrecht erhalten müssen. Es zerzt an den Kräften der Erzieher. Es ist manchmal wirklich nicht mehr zu schaffen in der normalen Arbeitszeit in der Kita. Es gehört viel Vorbereitung dazu, Nachbereitung, Dokumentation und so weiter, all solche Sachen, die jetzt nicht direkt ganz aktiv mit Arbeit am Kind zutun haben. Das ist manchmal wirklich in der Einrichtung nicht mehr zu schaffen. Wir nehmen uns ganz viel Arbeit mit nach Hause. Machen es zu Hause, machen es in unserer Freizeit. Ganz schlimm ist es durch dieses wenige Personal. Es ist einfach so, jedem steht ein Urlaub zu. Es kommt Urlaubszeit, es kommt Krankheit dazu. Eigentlich ist jeder Träger daran interessiert, dass sich die Mitarbeiter auch in Fort und Weiterbildung qualifizieren und weiterbilden. Auch das sind so Sachen, das legen wir mittlerweile auf Wochenenden. Das geht fast gar nicht mehr, dass mal zwei aus einer Einrichtung, dass geht eigentlich überhaupt nicht mehr bei uns. Das zwei zu einer Weiterbildung gehen. Allerhöchstens einer und wenn dann noch einer krank ist oder einer im Urlaub, ist es schon fast nicht mehr möglich. So dass man es manchmal sogar absagen muss. Also das sind so Sachen, wo es wirklich langsam an die Substanz geht. Wo wir irgendwo an unsere Grenzen gekommen sind. Obwohl wirklich jeder versucht qualitativ gute Arbeit zu leisten. Bloß den neuen Bildungs- und Erziehungsplan umzusetzen, mit diesem wenigen Personal, das wird bestimmt ein hartes Stück Arbeit für alle. Und dann kann man wirklich nur im Team sehen, dass man sich irgendwie so abspricht, dass man die Arbeiten verteilt. Und dass irgendwo für jeden, dass irgendwo in der Arbeitszeit zu schaffen ist, was aber, es geht einfach nicht.“ (1.12, 20)

Die Mindestpersonalausstattung und zusätzliche Verschärfungen von Seiten der Kommune und der Träger führen in den meisten Einrichtungen zu einer Verknappung des Zeitbudgets.<sup>268</sup> Lediglich zwei der untersuchten KiTas konnten Stunden- oder Personalzuwächse verzeichnen.<sup>269</sup> Das enge Zeitbudget wirkt sich vor allem auf Abläufe und Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung, die unmittelbare Arbeit mit den Kindern und deren Eltern, die Arbeitsbedingungen des pädagogischen Personals und allgemeine Rahmenbedingungen der Arbeit aus.

Die veränderten Rahmenbedingungen werden explizit als Verschlechterung wahrgenommen.<sup>270</sup> Hauptsächlich verweist das Feld in diesem Zusammenhang auf die Diskrepanz zwischen maximal vom Land finanzierten neun Stunden Betreuungszeit und mehr als zwölfstündigen Öffnungszeiten.<sup>271</sup> Hier sprechen die Akteure ein sensibles

268 „Das ist die Zeit. Vom Geld rede ich ja schon mal gar nicht, aber das ist die Zeit. [...] Das wäre eigentlich so das, wo ich sage, das ist so unser Hauptproblem die Zeit“ (1.7, 7)

269 Eine der Einrichtungen ist in öffentlicher Trägerschaft eines Städtischen Standortes, die andere in freier Trägerschaft einer Gemeinde.

270 „Also, die Familienoffensive hat für uns, so gesehen, keine positiven Veränderungen gebracht, weil die Rahmenbedingungen sich nicht verbessert haben, sondern eher verschlechtert haben.“ (1.7, 5)

271 „Dazu fällt mir ein, dass die Errechnung des Personalschlüssels bezogen auf das Kind und nicht mehr, wie es im vorherigen Gesetz war, auf die Gruppe, eine deutliche Verschlechterung für uns darstellt. Es wird auch davon ausgegangen, oder es wird damit umgegangen, dass neun Stunden Betreuungszeit angerechnet werden im Personalschlüssel. Es wird in keiner Weise berücksichtigt. Es wird dabei nicht berücksichtigt, dass die Kindereinrichtung zehn, elf und mehr Stunden am Tag geöffnet haben.“ (1.17,6) vgl. (1.9, 13)

Feld an: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Deren Verbesserung ist ebenfalls explizites Ziel der TFO. Öffnungszeiten sind für berufstätige Eltern ein wichtiges Entscheidungskriterium bei der Auswahl einer KiTa. In der Marktkonzeption frühkindlicher Infrastruktur ist dies ein wesentliches Kriterium sich von anderen Einrichtungen abzuheben und sich möglicherweise Vorteile zu verschaffen. Um Öffnungszeiten über neun Stunden<sup>272</sup> und damit auch die Betreuung weniger Kinder in Randzeiten zu gewährleisten, haben die KiTas verschiedene Strategien entwickelt.<sup>273</sup>

Mit der Festsetzung der personellen Mindestausstattung und der Subjektfinanzierung der Einrichtungen geht auch eine Veränderung der Arbeitsbedingungen für das beschäftigte Personal einher. Eine verlässliche Personalplanung über längere Zeiträume wird erheblich erschwert, da die Anzahl der Kinder lediglich prognostiziert werden kann.

„Durch diese Planung sehr viel Unruhe in die Kindereinrichtung kommt, in Sachen Personal, denn so die Pauschale pro Kind, es ist ja doch immer mal ein Anstieg von Kindern. Die Anzahl von Kindern ist doch in Kindereinrichtungen mal mehr mal weniger und dadurch werden natürlich auch Personalkosten mal mehr oder weniger und Stunden werden reduziert, Stunden werden erhöht, es ist dadurch sehr viel Bewegung unter dem Personal. Was sich wohl für Kinder einrichtungen und für den ganzen Ablauf in Kindereinrichtungen nicht zum Positiven auswirkt.“ (1.19,7)

Arbeitgeber versuchen den Schwankungen der Personalsituation mit verschiedenen Anpassungsstrategien zu begegnen: Im Untersuchungsfeld werden lediglich zwei Träger mit Sicherungsstrategien sichtbar, die nicht das Personal belasten und versuchen kurzfristige Schwankungen in der Kinderzahl, etwa bei Schuljahresbeginn mit eigenen Mitteln auszugleichen.<sup>274</sup> Die Mehrheit der Träger ergreift Maßnahmen, die für das Personal mit negativen Konsequenzen verbunden sind: Stellenabbau<sup>275</sup>, Reduktion der Stundenanzahl, Befristung von Arbeitsverträgen<sup>276</sup>, regelmäßige Stundenanpassung in den Arbeitsverträgen bei sinkender Kinderzahl<sup>277</sup> bei gleichzeitiger Zurückhaltung in der Aufstockung der Arbeitsstunden bei steigender Kinderzahl oder einer großen Anzahl von Neuzugängen von Kindern im dritten Lebensjahr.

272 Über 81 Prozent der Kinder in Thüringen verbringen 7 bis 10 Stunden, 3,5 Prozent sogar mehr als 10 Stunden in den Einrichtungen (Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 7).

273 Schichtdienste, geteilte Dienst mit Freizeit unter Mittag.

274 1.12; (Träger mit weiterführenden Bildungseinrichtungen); 1.13 (bundesweit agierender Träger)

275 Also die Thüringer Familienoffensive hat für uns nichts Positives. Wir haben dadurch die Stellen zurückstreichen müssen, haben da natürlich auch ein bisschen mehr Probleme als andere Kindergärten, weil wir nicht im Schichtdienst arbeiten. (1.13, 4)

276 „Und zum Beispiel die eine Kollegin, die geht eben, jetzt zum 31.07. ist ihr Arbeitsvertrag befristet. Wenn man dreimal befristet war, übernehmen tun die keinen, das ist ein unwahrscheinlicher Einschnitt.“ (1.3, 5), vgl. (1.9,9)

277 „Also. Aber ich kenne viele Einrichtungen, die wirklich jeden Monat mit den Stunden hoch oder runter gehen. das ist a für uns nicht schön. Ich meine jeder muss auch seinen Lebensstandard irgendwo halten, Geld verdienen, es ist einfach so.“ (1.12,5), vgl. (1.13, 11)

„Und dass es so ist, wenn die Kinderzahl sinkt, dann wird beim Personal gestrichen und wenn die Kinderzahl wieder steigt, dann läuft man erstmal eine ganze Weile auf Schmalspur. Dann wird also nicht wieder gleich erhöht. Und dass es im Moment eigentlich so ist, dass gegenüber der früheren Variante sich eigentlich etwas verschlechtert hat, möchte ich sagen. (.) Dass es natürlich auf Kosten der Kinder geht.“ (1.24, 19)

In einigen Fällen führt dies zu existenziellen Ängsten unter den Beschäftigten, auch bei Akteuren, die der Subjektfinanzierung grundsätzlich offen gegenüberstehen:

„Dass eine Pauschale für Kind da ist, dass mag ja o.k.. sein, aber eine Kinder einrichtung muss auch laufen, wenn sie mal nicht so viele angemeldete Kinder hat, wie eben gerade zum Schuljahresanfang ist es ganz normal, zum August werden die Häuser erstmal leer, weil die Schule anfängt.“ (1.9, 9)

„Ich meine jeder muss auch seinen Lebensstandard irgendwo halten, Geld verdienen, es ist einfach so. [...] Und jeder bangt eigentlich, muss ich jetzt noch weniger Stunden arbeiten?“ (1.12, 5)

Hier zeigt sich ein entscheidender Unterschied zwischen Fachkräften im KiTa-Bereich und Akteuren der Verwaltung. Diese können die Auswirkungen der TFO aus einer Distanz heraus diagnostizieren und kritisieren, dagegen ist das pädagogische Personal unmittelbar von ihnen betroffen. Um Personal- oder Stundenreduktion zu entgehen, entsteht im Feld ein permanenter Druck die Einrichtung maximal auszulasten:

„Das heißt, wir werden wahrscheinlich die Kinder immer zeitiger in die Einrichtung nehmen bzw. es wird immer ein Druck dadurch entstehen, dass genug Kinder da sind um eine gewisse Erzieherzahl zu halten bzw. es wird eigentlich nie irgendwo Ruhephasen für die Kinder geben. Das find ich eigentlich sehr schade, weil bis jetzt war es ja so, dass wir eine Pauschale gezahlt bekommen haben, also ein Durchschnitt errechnet worden ist fürs Jahr und das fand ich sehr gut.“ (1.6, 5)

Die knappe Personalausstattung und die daraus resultierende Prekarität im Zeitbudget, wirken nicht nur auf die allgemeinen Rahmenbedingungen und die Arbeitsbedingungen des Personals in den Einrichtungen, sondern auch auf den Alltag, die pädagogische Arbeit und ihre Qualität. Nach Tietze umfasst pädagogische Qualität innerhalb von Kindertageseinrichtungen Bereiche der pädagogischen Arbeit mit den Kindern und deren Eltern sowie die räumlich-materielle und personell-organisatorische Strukturen. Sie orientiert sich primär an der Perspektive des Kindes. Dabei werden Bedürfnisse und Interessen sowie das körperliche, emotionale, soziale und intellektuelle Wohlbefinden gesichert und die gesamte Entwicklung des Kindes angeregt und gefördert. Darüber hinaus werden Familien in ihrer Betreuungs- und Erziehungsaufgabe im Rahmen der Erziehungspartnerschaft unterstützt.<sup>278</sup> Qualität drückt sich in drei Dimensionen aus: der Struktur-, der Prozess und der Ergebnisqualität. Die



TFO ist im Wesentlichen für die Ausgestaltung der Strukturqualität verantwortlich.<sup>279</sup> Die Prozessqualität wird gemeinsam von den strukturellen Voraussetzungen, insbesondere dem Qualifikationsniveau der Fachkräfte und ihren Normalisierungsstrategien bestimmt.<sup>280</sup> Die Ergebnisqualität wird schließlich durch Struktur- und Prozessqualität beeinflusst.

Pädagogische Qualität ist im Deutungsmuster von Effizienzsteigerung als Einsparung eine wesentliche Kategorie. Das Fachpersonal deutet in diesem Rahmen die personelle Mindestausstattung und das daraus resultierende rigide Zeitregime als Verlust pädagogischer Qualität.

„Das war das was ich vorhin schon mit angedeutet hab, dass die Qualität der pädagogischen Arbeit leidet unter der Beschneidung durch die Familienoffensive.“ (1.11, 20)

„Also mit der Familienoffensive hatten wir schon arg zu knabbern gehabt, muss ich ehrlich sagen und so wie's hier steht, dass eben der Erziehungserfolg bei den Kindern zu sichern ist also man kann es über Wasser halten, aber es ist deutlich schlechter geworden.“ (1.14, 11)<sup>281</sup>

Den Verlust pädagogischer Qualität verorten die Fachkräfte auf mehreren Ebenen. Gemessen an den Analysekriterien pädagogischer Qualität nach Tietze sehen sie Verluste insbesondere im Bereich pädagogischen Arbeit mit Kindern und Eltern sowie der personell-organisatorischen Strukturen. Zum Ausgleich entwickeln die Akteure unterschiedliche Normalisierungsstrategien. Im Bereich der pädagogischen Arbeit mit den Kindern konstatieren die Fachkräfte Qualitätseinbußen in Basisaktivitäten, der individuellen und gruppenpädagogischen Angebote. Die folgenden Passagen verweisen deutlich auf die Dissonanz zwischen strukturellen Voraussetzungen und pädagogischen Zielstellungen:

„Damit die Unruhephase von so einem Übergang, wie zum Beispiel Aufräumen, oder in der Garderobe das Anziehen, damit das relativ schnell und stressfrei über die Bühne geht. Und da macht man natürlich Einschränkungen, denn eigentlich ist ja Sinn und Zweck, sowohl in der Garderobe beim Anziehen, wie beim Aufräumen, dass man die Kinder auch mit einbezieht. Das ist mit 20 nur noch ganz bedingt möglich. Weil das Ganze nicht zu lange dauern darf,

<sup>279</sup> Finanzierungsmodus, personelle Ausstattung

<sup>280</sup> Unter Normalisierungsstrategien können wir Maßnahmen begreifen, die eine verbesserte Passfähigkeit zwischen strukturellen Voraussetzungen und angestrebten Zielen ermöglichen sollen.

<sup>281</sup> Vgl. 1.20,26: „Diese Familienoffensive, die hat ja den Mindestschlüssel da, die haben uns den ja so, wie soll ich sagen, ja gesetzlich vorgeschrieben und durch die Verringerung praktisch der Arbeitszeit und der Aufstockung der Gruppennzahlen, versuchen wir es, die Qualität zu halten, aber es ist nicht immer leicht. Sicherlich in vielen Fällen auch nicht gewährleistet.“; 1.5, 23: „Aber so die, die pädagogische Qualität fällt und steht mit dem Personal.“

dann gibt's Chaos bei den Kindern. Dann ist es zu anstrengend, dann weinen die ersten. Und das ist ne Qualitätseinschränkung.“ (1.13, 41)<sup>282</sup>

Infolge der Zeit- und Personalverknappung können wir davon sprechen, dass der Alltag aus Sicht des Personals als *getrieben* erlebt wird. Das Normale in Gestalt von Urlaub oder Krankheit bedroht den Alltag und bringt das Personal in Legitimationszwänge.<sup>283</sup> Die individuelle Förderung von Kindern wird unter den Bedingungen der subjektgebundenen Finanzierung erheblich erschwert.

„Es ist so, dass man für individuelle Sachen mit Kindern überhaupt keine Zeit hat. Man kann individuell mit Kindern überhaupt nicht arbeiten. Es eigentlich immer darum, dass die Einrichtungen voll sind. Das ist eigentlich das Wichtigste. Wenn die nämlich nicht voll sind, dann erfolgt ja die Finanzierung nicht.“ (1.15, 6)

„Und um jedes Kind, um wirklich individuell auch seine Fähigkeiten, Fertigkeiten, seine Talente mit herauszubilden, [...] mehr Kinder noch in einer Gruppe zu haben, ist wirklich nicht sinnvoll. Und das zeigt eigentlich das, dass es nur hier ums Geld geht.“ (1.18, 7)

Besonders prekär wirkt sich der schmale Personalschlüssel auf die Kinder im dritten Lebensjahr aus. Hier zeigen sich multiple Problemlagen: Gerade jüngere Kinder sind auf die Konstanz von Bindungspersonen angewiesen. Eine sichere Bindung wird damit zu einer Dimension von Bildung in der Kindertagesstätte. Die Konstanz der Bezugsperson gerät durch die Folgen der Subjektfinanzierung in Gefahr:

„Unsere Kinder sind sehr personengebunden. Und zum Beispiel die eine Kollegin, die geht eben, jetzt zum 31.7. ist ihr Arbeitsvertrag befristet. Wenn man dreimal befristet war, übernehmen tun die keinen, das ist ein unwahrscheinlicher Einschnitt. Und da hängt auch die Qualität dran, denn ich möchte nicht wissen, wie die Kinder darunter leiden, wenn die Kollegin geht und wir wissen auch noch nicht, wen wir dann in die Gruppen mit tun. So viel zu Qualität und Erziehungsarbeit. Da wird vieles wieder zunichte gemacht.“ (1.3, 5)

<sup>282</sup> Vgl. 1.14, 37: „Wenn meine Kollegin früh allein ist, jetzt mit 20 Kindern, das Frühstück zubereiten, wir machen das Frühstück selber hier, die Kinder noch im Auge zu haben, es ist wirklich ne Höchstleistung die man da machen muss sie geht mittags, ich bin dann nachmittags mit den 20 allein hinlegen, aufstehen, ins Bett bringen und wir haben im Schlafrum nur 9 Betten, für die anderen 10 muss ich jetzt hier Matratzen aufbauen, mit den Ständern bauen wir auch Häuschen rum, decken sie zu, dass jedes Kind seinen eigenen Raum hat also wir müssen wirklich wieseln damit wir das alles gebacken kriegen.“

<sup>283</sup> „Ganz schlimm ist es durch dieses wenige Personal. Es ist einfach so, jedem steht ein Urlaub zu. Es kommt Urlaub, es kommt Krankheit dazu.“ (1.12, 29) vgl. 1.12, 5; 1.14, 12; 1.11, 20

„Probleme traten auf, dass also am Anfang des Schuljahres eigentlich Erzieherinnen hätten entlassen oder in Minusstunden, also in diese Gleitzeitarbeit [...] Teilzeit da hätten kommen müssen und das Gruppen der größte Nachteil aber wäre gewesen, zum Beispiel aus unserem vier gruppigen Kindergarten einen zweieinhalb oder drei gruppigen zu machen, weil ja die Zahl der Kinder zurückgegangen ist im September Oktober so das eigentlich diese Geborgenheit der Kinder, diese Sicherheit ‚Das ist meine Gruppe, da hier in diesen Bereich ist mein zu Hause‘ würde im Jahr etwa zwei bis drei Mal umgestoßen werden“ (1.5, 5)

Gleichwohl sind jüngere Kinder für den Personalschlüssel der Einrichtungen von höherem Wert als Ältere.<sup>284</sup> Die Einrichtungen müssen das Verhältnis von jüngeren und älteren Kindern stets austarieren, um einen möglichst konstanten Personalschlüssel zu erreichen. Nimmt eine Einrichtung zu viele kleine Kinder auf, kann sich das negativ auf die Abläufe in den Gruppen und ihre eigene Förderung auswirken.<sup>285</sup> Diese Förderung wird neben von der Personalsituation auch von einer adäquaten Ausbildung der Fachkräfte bestimmt, die nicht in jedem Fall vorhanden zu sein scheint.

Eine weitere unmittelbare Folge, die sich aus der Subjektfinanzierung und der damit verbundenen Auslastung der KiTa ergibt, ist die Vergrößerung der Gruppen in den meisten Einrichtungen.<sup>286</sup> Auch der Anstieg der Gruppengröße wird mit Qualitätseinschränkungen in Verbindung gebracht:

„Die Qualität muss gesichert sein, man kann nicht nur Kinder reinferchen, wie Tiere in irgendeinen Stall oder so, denn sie brauchen auch eine ordentliche Bildungs- und Erziehungsarbeit. Sonst hat man keine Erfolge bei den Kindern. So ist das eben. Und Zweijährige, wir haben unten eine zweijährigen Gruppe, das sind jetzt 16. Wahrscheinlich müssen wir 18 reintuen. 2 Kollegen sind momentan drin, aber die sind nicht komplett die ganze Zeit. Wir haben bis 20 Uhr offen, wir haben eine Zeit, wo sie sich überlappen, aber nicht den ganzen Tag. Wir leben nur mit praktisch Aushilfen.“ (1.3, 5)

<sup>284</sup> Durch den höheren Erziehungsaufwand kommt ihnen ein höherer VBE Bemessungsanteil zu  
<sup>285</sup> „Tja, das ist schon, alleine wenn ich von der Gruppe mit den Kleinen ausgehe. Die muss ich mit 18 Kindern vollpanzern. Einzig weil es die einzigste Zweijährigen Gruppe ist, die im Moment aufnehmen kann. Alle anderen Gruppen sind voll. Und wenn man es so nimmt, 2 1/2 Jährige brauchen eben Leute, die den ganzen Tag zu zweit auch da sind.“ (1.3, 17)

<sup>286</sup> „Und das heißt auch wieder, man muss in der Pauschale die Gruppen vergrößern, um diese Engpässe abzusichern und auch die Altersumschwünge, wenn dann die Zweijährigen, äh, ja wenn die Einjährigen 2 werden. Diese Schlüsselsprünge, wo sich die Kinderzahl ja nicht verändert in unserer Einrichtung. Das ist ein wirkliches Problem. Das heißt wirklich Gruppen erweiterung, um den Schlüssel erhalten zu können.“ (1.13, 7)

Gruppengrößen von bis zu 23<sup>287</sup> Kindern und einer Erzieherin, sind für beide Seiten mit äußerst hohen Belastungen verbunden.<sup>288</sup> Gruppenaktivitäten werden zunehmend schwieriger und sind oft nur mit externer Unterstützung möglich. Diese Normalisierungsstrategie findet sich sehr häufig im Feld. Die Fachkräfte sind auf die z. T. fragile Unterstützung von Eltern, Großeltern<sup>289</sup>, FSJ/FÖJ-Kräfte<sup>290</sup>, Zivildienstleistenden oder andere Hilfestrukturen angewiesen.

„Wenn ich eine Erzieherin mit 20 Kindern hinschicke, die kann nicht alleine da hin fahren. Also brauche ich jemand anders, der da noch mitgeht. Das heißt, dass ich noch jemand anders aus der Einrichtung rausziehen muss. Und so geht es bei jedem Theaterbesuch, bei jedem Museumsbesuch. Bei allen diesen Sachen geht das, stoße ich immer wieder an meine Grenzen.“ (1.15, 24)

Spezifische pädagogische Konzepte lassen sich in den Einrichtungen nur noch in begrenztem Umfang umsetzen. Folgende Zitate können hierfür exemplarisch gelten:

„Wir arbeiten hier nach dem lebensbezogenen Ansatz. Da ist sowieso Beobachten und Dokumentieren angesagt. Das Leben erleben und das erfordert Zeit und die haben wir nicht. Das ist einfach zu eng bemessen, dieses Zeitkorsett.“ (1.9, 9)

„Wir sind ja Kneipp Kindergarten und die ganzen Kneipp Aktivitäten, die kann man eben nur machen, wenn genug Personal da ist und wenn da jetzt nicht da was fehlt. Und das hat sich dann schon wieder ein bisschen geändert, wo dann die, wir mit den Stunden runter mussten und da kann man es eben nicht mehr so intensiv machen.“ (1.20, 13)<sup>291</sup>

Hier wird die Normalisierungsstrategie der Reduktion und Begrenzung deutlich. Die Fachkräfte setzen Prioritäten und begrenzen sich auf das Wesentliche.

„Mit 20 Kindern, wenn dann eine Praktikantin ausfällt, man ist alleine, dann geht es einfach nur noch ums Durchkommen. Nicht mehr. Da kann man nicht mehr viel machen. Das ist zu viel.“ (1.13, 25)

287 „Ich habe zum Beispiel 23 allein in einer Gruppe und das ist nicht einfach. Obwohl da auch steht in der Familienoffensive es müssten, sollten zwei Erzieher sein. Es kommt aber nicht hin, weil auch kein Urlaub mit berechnet wird für die Erzieher. Oder auch Krankheitsfälle.“ (1.26, 11)

288 „Und wir merken es nur daran, wie soll ich sagen, dass unser Personalschlüssel nach unten gegangen ist und die Kinderzahl gestiegen ist. Und das heißt für uns, wir haben mehr Kinder in der Gruppe. Das ist für uns sehr belastend, das ist für die Kinder belastend.“ (1.20, 6)

289 „Da tuste dir schon Omas aus dem Wohngebiet einladen, die über Mittag die Dienstberatung absichern. Jetzt haben wir eine Kollegin, die ist schwanger, eine andere ist im Moment krank, das sind alles so Sachen. Das sind ja auch keine Maschinen“ (1.3, 23)

290 „Und wir konnten uns eben entscheiden, also wir hatten Wert drauf gelegt, dass wir eine Putzfrau kriegen [...] die nach Feierabend kommt und den Kindergarten wirklich reinigt und pflegt und auch mal Fenster putzt und so und da ist uns eben gesagt worden: ‚Entweder 2 FÖJ ler also ökologische Jahre oder eine Putzfrau‘ und da wir gar nicht anders können, wir sind auf das ökologische Jahr angewiesen [...] die kommen früh bis nachmittags halb fünf unter der Bedingung dass sie den ganzen Kindergarten sauber machen müssen und das ist wirklich happig für ein sechzehnjähriges Mädels“ (1.14, 42)

291 Vgl. 1.6; 1.7; 1.15

Ein Dienst nach Vorschrift konfiguriert mit den pädagogischen Zielvorstellungen der Akteure, erscheint jedoch angesichts der strukturellen Problemlagen als ein realistischer Weg. Die Fachkräfte sehen sich gezwungen, ihre Arbeit auf einen bestenfalls mittelmäßigen Standard zu reduzieren.

„Obwohl wir sehr viel Wert auf qualitative Arbeit legen und, ich glaube, da auch schon eine ganze Menge erreicht haben und immer wieder weiter kämpfen. Aber einmal kann man nicht mehr. Und ich hoffe auf eine Veränderung.“ (1.15, 24)

„Man muss mal ein Spiel abbrechen, Freispiel, weil’s einfach zu wild wird. Man muss beim Aufräumen auch mal drauf verzichten, wirklich alle mit einzubeziehen, weil man dann ein bisschen geht es dann nur um’s Durchkommen.“ (1.13, 41)

Der Aufgabenbereich pädagogischer Fachkräfte geht weit über die unmittelbare Arbeit mit den Kindern hinaus. Im Rahmen der Studie kristallisierten vor allem Elternarbeit, Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Vor- und Nachbereitungszeit als problembelastet im Sinne der Zeitknappheit heraus. Der Beratungs- und Unterstützungsbedarf von Eltern hinsichtlich der Formalia des TEG oder erhöhter Förderbedarfe ihrer Kinder gewinnt in der Praxis stetig an Bedeutung. In den meisten Fällen ist die Bewältigung des Arbeitsalltags nur durch persönlichen Mehraufwand außerhalb vergüteter Arbeitszeit möglich. Diese Anpassungsstrategie ist im Feld unterschiedlich ausgeprägt. Sie reicht von größtmöglicher Optimierung der Dienstgestaltung<sup>292</sup> bis hin zu gesundheitsgefährdenden Entgrenzungstendenzen.<sup>293</sup> Freizeitarbeit, Wochenendarbeit, und die Nutzung von Pausenzeiten für Dienstbesprechungen werden zur Dauersituation.<sup>294</sup> Die Fachkräfte arbeiten an oder über den Grenzen ihrer Möglichkeiten. Permanente Überlastung und Mehrarbeit beeinträchtigen die einzelnen MitarbeiterInnen und die Teamsituation in den Einrichtungen.

Zur Sicherung und Weiterentwicklung pädagogischer Qualität ist insbesondere die konsequente Qualifizierung der Fachkräfte unerlässlich.<sup>295</sup> Mit Blick auf die Implementation des Thüringer Bildungsplans gewinnt die zunehmende Prekarität in der Organisation von Weiterbildungsmaßnahmen an Brisanz.

292 Bspw. Schichtdienste, geteilte Dienste mit Freizeit unter Mittag, fließende Übergänge und Personalwechsel

293 „Wir haben festgestellt, dass wir einfach so kaputt oft sind, dass wir schon irgendwo in diese burn out Richtung alle auch gehen, weil wir arbeiten, arbeiten, aber wo können wir auftanken, wollen die Möglichkeit auch mal wieder Ruhe zu finden.“ (1.6, 21)

294 „Und das Projekt läuft immer über mehrere Wochen und schon dieses Projekt zu planen, da braucht man schon zig Stunden und das kann man alles nur zuhause machen. Und das ist eigentlich traurig.“ (1.8, 18); „Wir haben Stellen zurück gestrichen und jeder Mitarbeiter macht täglich eine halbe bis eine Stunde mehr Arbeit. Sonst kommen wir nicht hin.“ (1.13, 11)

295 Insbesondere im Hinblick auf die Altersstruktur der Fachkräfte in den Einrichtungen. Mehr als ein Drittel des Personals ist zwischen 45 und 55 Jahren alt. Vgl. Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 29 ff.

„Große Bedenken haben wir jetzt auch, wenn der Thüringer Bildungsplan ab September anläuft, aber dafür im Grunde genommen gar keine Zeit ist. Keine Fortbildungen sind anberaumt und das sehen wir noch, da sehen wir sehr pessimistisch dem Ganzen entgegen.“ (1.19,19)

Dem Bildungsplan wird von den Akteuren ein hohes Potenzial der Sicherung und inhaltlichen Weiterentwicklung pädagogischer Arbeit und Qualität zugeschrieben. Inhaltlich erfährt er umfänglich positive Kritik. Er wird von den Fachkräften als Instrument für die Aufwertung der eigenen Arbeit gedeutet. Der formale Bekanntheitsgrad des Bildungsplanes ist im Feld sehr groß.<sup>296</sup> Konfligierend zum explizit gemachten Willen den Bildungsplan erfolgreich zu implementieren und adäquat umzusetzen, steht das prekäre Zeitregime infolge der angespannten Personalsituation. Die Implementation war zum Zeitpunkt der Interviewführung noch in vielen Einrichtungen unklar:

„Wir möchten so gut arbeiten. Das neue Kindergartengesetz oder Bildungsplan kommt in die Einrichtung. Da ist noch nicht klar, ob wir irgendwie mehr Verfügungszeit bekommen, wie wir das dann umsetzen und Beratung, wie das weiter nach unten gegeben wird. Ob wir jetzt hier einen Multiplikator bekommen und so weiter.“ (1.5, 19)

Die These von einer Entkopplung der zuständigen Ministerien hinsichtlich der beiden Politikprogramme TFO und Bildungsplan wird durch die Deutung der Akteure bestätigt, nach welcher die Umsetzung widersprüchlich erfolge:

„Es ist sehr, sehr umfassend. Dieser neue Bildungsplan, der gibt allerhand her, wirklich. Er eröffnet Dimensionen, unvorstellbar und man kann sehr individuell arbeiten, aber dafür haben wir nicht die Zeit. [...] Das schaffen wir nicht und deswegen sage ich, da müssen schon andere Rahmenbedingungen her.“ (1.7,7)

„Das es an für sich im großen Widerspruch steht, denn hier geht es ja eigentlich nur um das Geld, aber man sieht eigentlich den richtigen wahren Inhalt nicht. Und man soll ja mit den Kindern auch etwas arbeiten, man soll bewirken. Und es steht ja jetzt auch auf die Fahne geschrieben, dass praktisch auch die Vorschulkinder noch besser gebildet werden sollen, bevor sie in die Schule kommen. Also diese, es ist eindeutig ein Widerspruch, zu dem, was hier vorliegt.“ (1.18, 7)

296 Hierfür könnten mehrere Gründe angeführt werden: zum einen betrifft er die unmittelbare pädagogische Arbeit und damit das Wesen der Selbstkonstruktion des Fachpersonals als Frühpädagogen. Zum anderen haben die KiTas an der Entwicklung und Erprobung des BP partizipiert. Die fachliche Auseinandersetzung und die positiv rückgemeldeten Erfahrungen im Vorfeld der Implementation stärkt die Identifikation mit dem Instrument. Der Bildungsplan verlinkt auch die erste mit der zweiten Hypothese (Kap. 5.3) indem er als Differenzkriterium zwischen Professionellen und Familie angeführt wird. Vgl. 1.12, 13

Abschließend soll eine Reflexion und Kontrastierung der Deutungsmuster der Akteure zur Effizienzsteigerung als Einsparung, insbesondere von pädagogischem Personal mit statistischen Daten<sup>297</sup> erfolgen. Die Kontrastierung soll keineswegs die subjektiven Wahrnehmungen der Fachkräfte relativieren, im Gegenteil. Die quantitativen Daten (siehe Kapitel 3.2.2) unterstützen die Aussagen der Akteure bezüglich der strukturellen Heterogenität vor Ort. Einer formalen Schlechterstellung in der Personalsituation, infolge der Festlegungen des § 14 Abs.1 ThürKitaG ist nicht zuzustimmen. Der hohe Kostendruck in den Gemeinden erzwingt jedoch eine Modifikation dieser Vorgaben, was in der Praxis überwiegend zu einer Schlechterstellung der Personalausstattung führt. Mit Verweis auf die Auswertung in Kapitel 6 und der beabsichtigten Sicherung des Erziehungs- und Betreuungserfolges stellt sich die Frage nach erneuten Aushandlungsprozessen in der Gewichtung der Finanzierungsanteile des Landes und der Kommunen.

## 5.3 Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen

**Die Akteure rezipieren eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO**

In der zweiten Hypothese unterstellen wir die Rezeption einer Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen auf Seiten der Akteure. Diese Verschiebung ist Ausdruck eines fundamentalen Paradigmenwechsels in der Unterstützung von Familien durch objektzentrierte Leistungen hin zu subjektzentrierten, pauschalisierten Leistungen. Subjektivierung und Pauschalisierung erfassen sowohl die unmittelbaren monetären Transfers zur Verwirklichung von Wahlfreiheit für Familien, als auch die Institutionentransfers zur Unterstützung der Betreuungsinfrastruktur.<sup>298</sup> Im Analysefokus der folgenden Auswertung stehen damit sowohl die Rezeption und Deutung der grundlegenden Verschiebung von der unmittelbaren (Objektförderung), hin zu einer subjektorientierten, mittelbaren Förderpraxis institutioneller Kinderbetreuungseinrichtungen, als auch des Thüringer Erziehungsgeldes durch das pädagogische Personal.

<sup>297</sup> Statistisches Landesamt Thüringen 2008

<sup>298</sup> Nach Habisch ist die Finanzierungsumstellung das „Kernstück der Offensive“ (Habisch 2005, S. 45).

### 5.3.1 Das neue Finanzierungsparadigma: Subjektivierung und Pauschalisierung im Bereich Dienstleistung

In diesem Teil der Auswertung sollen zunächst die Auswirkungen von Subjektivierung und Pauschalisierung der Leistungen im Bereich der institutionellen Kinderbetreuungsangebote insgesamt diskutiert werden.<sup>299</sup> Die langfristige Verschiebung von der Objektfinanzierung institutioneller Kinderbetreuungsangebote zu einem subjektorientierten, pauschalierten Finanzierungsmodus wird explizit mit einer Verbesserung der Effizienz durch bedarfsgerechte Förderung begründet: „Dabei ist der Betreuungs- und Erziehungserfolg bei den Kindern zu sichern. Die tatsächliche Anzahl der Kinder wird künftig für die Finanzierung maßgeblich sein. Daher werden nicht mehr die anteiligen Personalkosten für Erzieherinnen finanziert, sondern eine Pauschale je Kind zur Verfügung gestellt.“<sup>300</sup> Die kindbezogene Pauschalisierung des Landesanteils an einem KiTa-Platz bewirkt damit sowohl eine bessere Kalkulierbarkeit, als auch eine Reduktion und Stabilisierung der Kosten auf lange Sicht.<sup>301</sup> Die der Pauschalisierung des Landesanteils<sup>302</sup> immanente, abstrakte Gleichheit verlagert die Berücksichtigung und den Ausgleich der Kostenheterogenität von KiTa-Plätzen in den verschiedenen Thüringer Gebietskörperschaften jedoch auf die anderen Beteiligten der Gesamtkostenfinanzierung: die Kommunen, die Träger und die Eltern. Im Feld der pädagogischen Fachkräfte wird die Verschiebung finanzieller Verantwortung vorrangig in Gestalt größerer Abhängigkeit von den finanziellen Voraussetzungen der eigenen Kommune thematisiert.<sup>303</sup> Die subjektgebundene, pauschalierte Finanzierung bedroht viele Einrichtungen, so dass sie versuchen die Einrichtungen maximal auszulasten:

299 Der rechtlich garantierte Zeitraum zur Inanspruchnahme institutioneller Betreuungsangebote ist durch die TFO auf das Alter von 2 Jahren bis zum Abschluss der Grundschule ausgeweitet worden. Vgl. § 2 Abs. 1 ThürKiTaG

300 TKM / TMSFG Öffentlichkeitsmaterial zur Thüringer Familienoffensive 2006

301 Habisch spricht in diesem Zusammenhang von einer „unkontrollierbare Kostensteigerung im System“ (Habisch 2005, S. 45). Die Zahl der Geburten gibt ungefähren Anhaltspunkt über die anfallenden Kosten. Der neue Finanzierungsmodus führt in der Folge zu einer Stabilisierung der Ausgaben des Landes im Bereich der Kindertagesstätten.

302 150€ für Kinder im dritten Lebensjahr, 100€ für Kinder unter 2 sowie zwischen 3 und 6 ½ Jahren

303 „Ja zum Schluss hängt es dann doch immer an dem Geldlichen. An allem, was sie machen können hängt da dran, wie äh ist die Gemeinde oder wie ist die Stadt eigentlich finanziell gestellt. Das sieht man hier in [Stadt]. Die letzten Jahre [Stadt], ging es ja recht gut auch mit Steuereinnahmen und so und da haben sie dann eben noch zusätzliche Sachen geschaffen eben mit diesen zusätzlichen Stunden. Aber wenn das nicht in anderen Gemeinden ist, ändert das, was in der Familienoffensive steht, nicht viel. Und da ändern sich auch nicht die Strukturen. Also ich habe eigentlich nichts entdeckt, dass sich da nach der Familienoffensive irgendwas verbessert hätte.“ (1.15, 19)



„Die Gruppen sind größer geworden am Anfang waren die Kindereinrichtung gedacht mit zwei gemischten Gruppe à 17 Kindern, dann haben wir 18 genommen, 19 jetzt sind wir auf 20 und 21 schon. Wir müssen ja die Kinderzahl aufnehmen um überhaupt an das Geld zu gelangen, wie eben hier steht ‚wird durch die Kinder finanziert‘. Wir können es uns nicht leisten und zu sagen nein wir bleiben bei den 17 Kindern, das geht nicht.“ (1.14, 11)

Die Auswirkungen auf die Situation in den Einrichtungen werden als belastend, verunsichernd und im Hinblick auf die Sicherung von Bildungs- und Erziehungserfolgen als nicht zielführend beschrieben:

„Durch diese Planung [kommt] sehr viel Unruhe in die Kindereinrichtung, in Sachen Personal, denn so die Pauschale pro Kind, es ist ja doch immer mal ein Anstieg von Kindern. Die Anzahl von Kindern ist doch in Kindereinrichtungen mal mehr mal weniger und dadurch werden natürlich auch Personalkosten mal mehr oder weniger und Stunden werden reduziert, Stunden werden erhöht, es ist dadurch sehr viel Bewegung unter dem Personal. Was sich wohl für Kinder einrichtungen und für den ganzen Ablauf in Kindereinrichtungen nicht zum positiven auswirkt. Die Individualität jedes Kindes ist überhaupt nicht berücksichtigt, wenn ich das Zitat lese. Betreuungs Erziehungserfolg bei den Kindern zu sichern ist natürlich eine Aufgabe, die wir haben, aber durch diese anteiligen Personalkosten ist es sehr sehr schwierig.“ (1.19, 7)

Existenziell bedrohlich wirkt der neue Finanzierungsmodus vor allem auf KiTas im ländlichen Raum. Niedrige Geburtenraten, verschärft durch das erweiterte Wunsch und Wahlrecht erhöhen den Druck auf die Einrichtungen.

„Und dann das nächste Jahr sind auch noch einmal elf Kinder, die in die Schule kommen. [...] Und das wird dann natürlich auf das Personal durchschlagen, denke ich mir. [...] Also da denke ich schon, dass da entweder eine gehen müsste, oder auch stundenreduziert sein wird. Und das wird so kommen, denke ich mir. (2) Ich habe auch Ende diesen Jahres nur zwei Anmeldungen. Das wird schon so sein.“ (1.21, 5)

Die nunmehr bestehende Möglichkeit für Eltern, ihre Kinder in einer Einrichtung außerhalb ihrer Wohnsitzgemeinde betreuen zu lassen oder selbst in der Familie zu betreuen, bedroht den Erhalt der KiTas. Sie versuchen dieser Bedrohung mit verschiedenen Maßnahmen der Attraktivitätserhöhung, wie etwa der Abschaffung von Elternbeiträgen oder der Absenkung des Aufnahmealters zu begegnen.<sup>304</sup> Außerhalb der Effizienzsteigerung gerät an dieser Stelle noch eine andere Absicht des Gesetzgebers in den Blick: die Vermarktlichung des Feldes frühkindlicher Betreuungsangebote. Mit der Subjektivierung und Pauschalierung von Leistungen sowie dem erweiterten

304 Beides wird im Feld problematisiert, fachlich und aus kommunaler Perspektive. In einigen Fällen fühlen sich die Fachkräfte nicht adäquat für die Betreuung von Kindern unter zwei Jahren ausgebildet.

Wunsch und Wahlrecht sollen größere Wettbewerbssituationen<sup>305</sup> zwischen den Einrichtungen erzeugt und damit die Marktbedingungen im Feld gestärkt werden.<sup>306</sup>

Erweitert man den analytischen Blick, dürfte die Umstellung des Finanzierungsmodus noch aus einem anderen Grund problematisch sein. Mit der Subjektivierung von Leistungen ist notwendigerweise ein Wechsel des Adressatenkreises verbunden – statt der Institution geraten Kinder, vermittelt über ihre Familien in den Fokus der gesetzlichen Ansprache. Pädagogisches Fachpersonal geht von einer überlegenen Qualität und damit Förderwürdigkeit von Dienstleistungen aus (siehe sozialdemokratischer Regimetypus). Hierfür sind im Wesentlichen zwei Hintergründe auszumachen. Zum einen kann von historisch begründeten Zusammenhängen ausgegangen werden: Mehr als ein Drittel der heutigen Erzieherinnen erlebten ihre berufliche Sozialisationsphase sowie wesentliche Anteile ihrer beruflichen Praxis in Zeiten der DDR.<sup>307</sup> Das Paradigma der frühen Kollektiverziehung, die fachlich-politische Anbindung an den Kultusbereich und ein tendenzielles Misstrauen gegenüber Familien als autonome Einheiten waren prägende Konstrukte. Der zweite Hintergrund für die Deutung der überlegenen Förderwürdigkeit institutioneller Kinderbetreuung ist die Professionsideologie.<sup>308</sup> Jeder professionell Ausgebildete unterscheidet sich durch ein Mehr an Wissen und Handlungssicherheit von Laien – ebenso im Bereich der Kinderbetreuung. Das Fachpersonal in den Einrichtungen verortet sich zum einen selbst im Bereich der Kleinkindpädagogik, wird aber auch zunehmend politisch-strategisch im Bildungsbereich konstituiert.<sup>309</sup> Familienpolitik wird in diesem professionsideologischen Deutungskontext zur Arbeitsmarktpolitik für Erzieherinnen.

„Wenn man auf das Zitat eingeht, dass die bestmöglichen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, um praktisch die Familienpolitik mit dem Stellenwert zu versehen, den sie haben sollte, dann müsste die personelle Struktur in den Kindereinrichtungen optimaler gestaltet werden. Also nicht so eng begrenzt werden, dass eigentliche keine Spielräume bleiben, dass es auch die Möglichkeit gibt, dass sich das pädagogische Fachpersonal qualifizieren kann, weiterbilden kann und eigentlich bestmöglich auch mit den Kindern arbeiten zu können.“ (1.11, 18)

Der Entzug der unmittelbaren Förderung der institutionellen Betreuung kann in diesem Deutungshorizont implizit als eine Kränkung der Profession interpretiert werden. Die Objektförderung der KiTas war im Deutungsmuster der Akteure verbunden

305 Habisch 2005, S. 54

306 Ob die Marktexistenz des KiTa Bereichs den realen Bedingungen vor Ort entspricht und wie das Personal diese deutet, wird später im Text konkretisiert.

307 Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 29 ff.

308 ErzieherInnen durchlaufen zum Teil vier bis fünfjährige Ausbildungszeiten. Thüringen steht bezüglich des Qualifikationsniveaus im Bundesvergleich an der Spitze. DJI Zahlenspiegel 2007, S. 182

309 1.9, 21

mit dem politischen Bekenntnis zu ihrer unmittelbaren gesellschaftlichen Wichtigkeit und Anerkennung. Mit der Subjektfinanzierung wird diese Beurteilung in die Relevanzstrukturen der Familien gelegt und damit das Feld depolitisiert. Nicht mehr ein gesellschaftliches „Ja“ zur Notwendigkeit rechtfertigt nun die Existenz der KiTas, sondern die subjektiv zuerkannte Notwendigkeit jeder einzelnen Familie. Ein Abschmelzungsprozess des gesellschaftlichen Status der Profession wird befürchtet.

„Also erstmal sage ich, ist ja der Ansatz erstmal nicht verkehrt, dass ich die Familien unterstützen will. Ich sehe es aber so, wenn ich ganz Deutschland sehe, dort sollen zig hunderte Plätze geschaffen werden, vor allem für unter Dreijährige und in unserem Land werden die Plätze irgendwie, sollen sie abgeschafft werden. Und ich denke mir, es muss was passieren in diesem Land, also, überhaupt dieser Stellenwert der KiTas muss einfach mehr wieder nach oben, also, dass man auch in der Öffentlichkeit sieht, also was wird in diesen Häusern geleistet, weil ich sage immer, wir setzten den Grundstein für das Leben des Kindes. Und wenn dieser nicht gesetzt ist, dann kann die Schule da auch nicht ansetzen.“ (1.10, 13)

Die alte Finanzierungsregelung implizierte und stabilisierte das Verhältnis von pädagogischem Fachpersonal und Familien als ein nichtautonomes Profi-Klienten-Verhältnis, in welchem die Professionellen den Bedarf der Klienten optimal festlegen. Dieses Verhältnis soll nun durch die Subjektfinanzierung und das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern aufgebrochen werden. KiTas werden durch die Subjektivierung aufgefordert sich als Dienstleister zu begreifen, deren Angebot sich wesentlich an der Nachfrage und den Wünschen der Kunden – den Familien orientieren soll. Besonders deutlich tritt das Argument der Steigerung der Autonomie von Familien in der Konzeption des neuen Thüringer Erziehungsgeldes hervor.

### **5.3.2 Das neue Finanzierungsparadigma in Form des Thüringer Erziehungsgeldes**

Das Thüringer Erziehungsgeld ist neben der Umstellung der KiTa-Finanzierung ein weiteres Instrument, welches den Paradigmenwechsel zur Subjektivierung und Pauschalisierung unterstreicht und praktisch umsetzt. Das Thüringer Erziehungsgeld (TEG) wird im gesamten dritten Lebensjahr des Kindes, unabhängig vom Einkommen der Eltern an alle Thüringer Familien und auf Antrag bei der zuständigen Wohnsitzgemeinde gewährt. Es beträgt mindestens 150 € pro Kind und ist nach der Anzahl minderjähriger Kinder im Haushalt gestaffelt, um steigende Kosten mit wachsender Familiengröße abzufedern. Mit der Novellierung des alten Landeserziehungsgeldes zum TEG erfahren monetäre Leistungen eine deutliche Aufwertung.

Wie oben bereits erwähnt, ist dieser Paradigmenwechsel mit einer Umadressierung der Leistung auf die Subjekte – die Familien - verbunden. Dieser Wechsel des Adressatenkreises wird in den öffentlich zugänglichen Dokumenten nahezu professionsverleugnend vollzogen, wobei die pädagogischen Fachkräfte außerhalb der Thematik „Personalschlüssel“ praktisch nicht erwähnt werden.<sup>310</sup> Von den Fachkräften wird die Adressierung von Familie differenziert wahrgenommen und explizit geäußert.<sup>311</sup> Es lassen sich hierbei drei wesentliche Kombinationen beobachten. Die erste ist, dass mit der Adressierung von Familien gleichzeitig eine klare Intention des Gesetzes verbunden wird, nämlich das Ziel „dass man natürlich [...] den Stellenwert der Familie erhöhen möchte.“<sup>312</sup> Dieses Zitat wirft einige Fragen auf: Wer oder was ist „man“? In welchen Systemzusammenhängen wird der Stellenwert von Familie gesehen? Wer beurteilt diesen Stellenwert? Die Deutung einer intendierten Statusveränderung von Familien durch die TFO spiegelt eine zum Teil professionsideologisch begründbare Sichtweise der Mehrheit des pädagogischen Personals. Zum anderen verweist diese Sichtweise auf die Annahme der Akteure, dass der Familie bisher ein niedriger Stellenwert zukam. Diese Abwertungstendenzen finden sich häufig im Feld und können auch im Rahmen der Kränkungsproblematik<sup>313</sup> interpretiert werden.

Eine zweite Variante rahmt die Adressierung von Familie in einen frauenspezifischen Kontext und verknüpft sie mit gleichstellungspolitischen Arbeitsmarktbetrachtungen. Die Vereinbarkeitsproblematik wird als originär mit der weiblichen Biographie verbunden, angesehen<sup>314</sup>:

„Also ich würde das eigentlich nicht bekräftigen, was hier unsere Regierung sagt, denn ich denke, dass wir wieder einen Schritt zurück machen. Gerade was das Bild der Frau angeht, also die Frau wird eigentlich wieder vom Arbeitsmarkt verdrängt und wird eigentlich wieder nach Hause geholt und ich sehe es aber so, [...] dass eigentlich das, was hier so publik gemacht wird, eigentlich total nach hinten los geht. [...] Dass zum Beispiel, wie lautete das? Dass mehr Wahlmöglichkeiten, Freiräume und Flexibilität. Also eine Frau, die keinen Kindergartenplatz hat, wo ist die flexibel, wo ist die auf dem Arbeitsmarkt einsetzbar. Also ich würde sagen, das widerspricht total.“ (1.10, 9)

Die Akteure machen in diesem Zusammenhang in der TFO eine klar konservative Programmatik aus und vermuten das Ziel einer Refamilialisierung frühkindlicher Er-

310 Habisch erwähnt in seinem Gutachten an keiner Stelle pädagogisches Fachpersonal, sondern spricht lediglich von Dienstleistungsanbietern (Habisch 2005, S. 54).

311 „Ich beobachte in den letzten Jahren, dass der Stellenwert oder die Meinung der Eltern einen hohen Stellenwert genießt. Dass man bemüht ist, die Eltern mit in die Erziehungsarbeit ein zubeziehen, das äußert sich in vielen gesetzlichen Regelungen. (1.1, 39)

312 1.1, 27

313 Multiple Kränkungserfahrungen durch die TFO: Deadressierung, Ignoranz der fachlichen Expertise, Abkehr von der Objektfinanzierung, Prekarisierung der Arbeitsbedingungen

314 Dies ist ein Hinweis auf die Beständigkeit geschlechtsspezifischer Zuständigkeit in der Kindererziehung, trotz hoher Arbeitsmarktpartizipation von Frauen in der ehemaligen DDR.

ziehung, einhergehend mit einer subtilen Verfestigung traditioneller Geschlechterarrangements. Diese Deutung ist im doppelten Sinne für das Fachpersonal bedrohlich. Zum einen würde ihnen bei einer großflächigen Etablierung traditioneller Geschlechterarrangements mit rigider geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung das eigene Arbeitsfeld erodieren. Zum zweiten – und psychodynamisch viel brisanter – beinhaltet es das Potenzial eigene kindliche Sozialisationserfahrungen sowie eigene Umgangsweisen und Erziehungskonzepte als Mutter in Frage zu stellen.<sup>315</sup> An dieser Stelle kommt die dritte Wahrnehmungsachse der neuen Adressierung zum Tragen: die Ambivalenz zwischen Deadressierung<sup>316</sup> in der beruflichen Position und Adressierung innerhalb der eigenen Familie.

„Man macht das (.), weil man ja dem Kind helfen will, ja? Aber irgendwo kann es auch nicht sein, dass man ständig Zeit hinten dran hängt und dass, sage ich mal so, über die Schulter wirft. Denn wir haben auch alle noch Familien und Kinder, die auch ein Recht auf uns haben und von daher, denke ich mir, stimmt irgendetwas nicht.“ (1.10, 15)

Das pädagogische Personal rezipiert über den Adressatenwechsel hinaus auch dessen Schwierigkeiten und thematisiert damit die Passfähigkeit der normativen Definition der TFO von Familie. Die folgenden beiden Zitate können hierfür exemplarisch gelten:

„Leider ist es so, bei uns in der Großstadt, dass doch die wenigsten Eltern auch überhaupt verheiratet sind. Dass wir sehr, sehr viele alleinerziehende Eltern haben und oder während der Vorschulzeit dann es zu Trennungen kommt. Das sind hohe Zahlen, ich hab leider keine Statistik erstellt aber von Gefühl her ist das weit mehr als 50 Prozent wo es also auf alle Fälle Lebensgemeinschaften gibt, oder wo es zu Trennungen kommt oder alleinerziehende Eltern sind.“ (1.1, 29)

„Und so, dass ich nun hier großen Augenmerk auf die Familie legen kann, aber so, die muss erstmal zustande kommen, da muss erstmal eine Keimzelle da sein.“ (1.1, 31)

Hier zeigt sich die Wahrnehmung von Familie als heterogenes soziales Gebilde, das aufgrund seiner Pluralität nur schwer einheitlich anzusprechen ist. Dieser Vielfalt familialer Lebenslagen versucht das TEG durch Schaffung von Optionen Rechnung zu tragen. Ziel des TEG ist den Eltern echte Wahlfreiheit zu ermöglichen und ihre Konsumentensouveränität zu stärken. Entsprechend ihrer Lebenssituation und Wertevor-

<sup>315</sup> „Also bei meiner großen Tochter, da hab ich, bin ich ein halbes, wollte ich eigentlich ein ganzes Jahr zuhause bleiben. Da hätte ich keinen Pfennig bekommen. Hab allerdings dann diesen Platz angeboten bekommen, weil das Kind eben nicht in die Krippe gehen konnte. Mit einem passenden Krippenplatz für meine Tochter war damals halt auf einem Tablett serviert worden. Und das war auch ein Ort, wo ich gewohnt hab, also. Da hatte ich halt sehr großes Glück eigentlich auch.“ (3.2, 147)

<sup>316</sup> Die eigene Deadressierung wird kaum explizit angesprochen, sondern manifestiert sich eher in Abwertungsstrategien einerseits gegenüber den Familien, andererseits gegenüber den Intentionen der politisch Verantwortlichen.

stellung haben die Eltern nun die Möglichkeit das TEG einerseits für die Entlohnung einer Tagespflegeperson und andererseits in Gestalt des Landesanteils zur Finanzierung eines KiTa-Platzes zu nutzen. Eine dritte Variante stellt die finanzielle Anerkennung eigener familialer Erziehungsleistung dar. Das, dem liberalen Wohlfahrtsregimentypus zuzuordnende Konstrukt der Wahlfreiheit kann als Antwort der TFO auf die Vielfalt familialer Lebenslagen verstanden werden. Dieses Konstrukt konzipiert Familie in zweierlei Hinsicht. Auf der einen Seite unterstützt es Familien als Ort der Erziehung von Kindern im dritten Lebensjahr finanziell und konzipiert Familie somit als eine Art Marktsubstitut, als Konkurrenz zur institutionellen Kindererziehung. Auf der anderen Seite erschafft das TEG in seiner Eigenschaft als Landesanteil, gemeinsam mit dem abgesenktem Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz, Familie als Konsument institutioneller Bildungs- und Betreuungsangebote.<sup>317</sup> Familie wird somit zu einem rationalen, autonomen Marktsubjekt, welchem mit dem Wunsch- und Wahlrecht die frühkindliche Bildungslandschaft in ganz Thüringen offensteht. Ob die Marktexistenz des KiTa-Bereiches den realen Bedingungen vor Ort entspricht und wie das Personal diese deutet, wird an späterer Stelle konkretisiert.

Diese zwei Konzepte von Familie, zum einen Familie als Konkurrenz und zum anderen Familie als Konsument institutioneller Betreuungsinfrastruktur treffen auf ein – um die Frage nach der Marktexistenz des KiTa-Bereiches noch immer offen zu lassen – pädagogisch qualifiziertes Feld. Dieses Feld wird durch immanente Logiken strukturiert, die den Akteuren unterschiedliche Anschlussmöglichkeiten an die beiden Konzepte von Familie bieten.<sup>318</sup> Hier soll im Folgenden die These vertreten werden, dass die Kontroverse um die soziale Kategorie Familie maßgeblich das Gelingen der familienpolitischen Programmatik der TFO strukturiert. Demzufolge wäre die TFO als gelungen zu bezeichnen, wenn die zwei Familienkonzeptionen im pädagogischen Feld erfolgreich implementiert, von den Fachkräften rezipiert, positiv konnotiert und unterstützt würden.

Im Auswertungsprozess der Studie konnten vier idealtypische Deutungsmuster von Familie im pädagogischen Feld identifiziert werden. Diese Deutungsmuster sind als Kontinuum zu begreifen. Zwischen ihnen existieren Übergänge, regressive und progressive Verbindungen. Die meisten Interviews weisen eine Heterogenität dieser Muster auf, d.h. eine Person hat mehrere Deutungsmuster internalisiert, die kontextspezifisch unterschiedlich stark dominieren. Diese innere Ambivalenz kann als Ausdruck des Auseinandersetzungsprozesses mit den eigenen und den externen Bildern von Familie verstanden werden (siehe Abbildung 75).<sup>319</sup>

317 Habisch 2005

318 Immanente Logiken wären beispielsweise der professionsideologische Hintergrund oder eigene Sozialisationserfahrungen.

319 Die Identifizierung von vier typischen Deutungsmustern folgt einer handlungstheoretisch fundierten soziologischen Perspektive. Sie unterscheidet in Erweiterung des AGIL Ansatz von Talcott Parsons vier Handlungstypen der untersuchten Akteure, die sich jeweils auf ein gesellschaftliches Teilsystem beziehen: „Familie als Konsument“ der wirtschaftlichen Logik, „Familie als Bedrohung“ einer politischen Logik, „Traditionierte Deutungsmuster von Familie“ einer gemeinschaftlichen Logik, „Familienergänzung“ einer legitimativen Logik (zu den Grundlagen vgl. Opielka 2006).

Deutungsmuster	Professionelle in Bezug zu Familie	Motto	Problem	Problemlösung
<b>1. Familie als Konsument</b>  Spezifische Beziehung zum Kind und der Familie, wenn nötig 24 h verfügbar. Eltern werden als Kunden stärker wahrgenommen als Kinder	Dienstleister	Wir sind für sie da	Eine für Institutionen typische spezifische Beziehung wird angestrebt. Diese Idee von Erziehung klammert die nötige Affektivität aus, welche für die Sozialisation in der KiTa unverzichtbar ist. Die Logik der Ökonomie ist hier unangebracht. Unklarheit wer der Kunde ist, Kind, Eltern, oder beide?	Affektive Bindung zum Kind aufbauen, da Kinder in Rollen (als Kunden) nicht agieren können. Eltern als autonome Akteure anerkennen und ihren Bedürfnissen entsprechend handeln.
<b>2. Familie als Bedrohung</b>  Wahrnehmung der Familie als mangelhaft und unfähig Kinder zu erziehen	Gegner	Wir sind besser	Keine Koproduktion von Erziehungsleistung. Aberkennung elterlicher Erziehungs kompetenz	Grundlage der Zusammenarbeit: gegenseitiger Respekt und Anerkennung der Unverzichtbarkeit von Eltern und KiTa für die Erziehung; klare Rollenverteilung
<b>3. Tradierte Deutungsmuster von Familie</b> nach westlich konservativem Vorbild oder DDR Prägung	Moderate Gegnerschaft	Wir sind ambivalent	In westlich konservativ geprägten Familien bildet Befürchtung den Familien zu viel Verantwortung abzunehmen; Familienbild mit DDR Prägung latentes Misstrauen gegenüber Familien	Eine integrative Erziehung muss mit den Eltern auf der Basis von gegenseitigen Respekt und Anerkennung ausgehandelt werden; klare Rollenverteilung
<b>4. Familienergänzung</b>  Familie in ihrem Eigenwert anerkannt; affektive Stellung zum Kind; Unterstützung der Familie im Sinne des Kindeswohls und der Ermöglichung von Erwerbsarbeit	Ergänzung	Wir sind ein Team	Beide Erziehungsträger werden zu gleichen Teilen involviert	Eine klare Rollenaufteilung muss ausgehandelt und eingehalten werden

Abbildung 75: Deutungsmuster von Familie bei KiTa-Fachkräften

## 1. Familie als Konsumenten

Die Stärkung der Konsumentensouveränität der Eltern mit Hilfe der TEG und des erweiterten Wunsch- und Wahlrechts ist eine Grundintention der TFO.<sup>320</sup> Familie soll sich als autonomes Marktsubjekt frei zwischen der Erziehung ihres Kindes in einer KiTa, bei einer Tagespflegeperson, in familiärer Obhut oder für eine beliebige Kombination dieser Möglichkeiten entscheiden. Die Familie tritt als potenzieller und potenter Konsument des Dienstleistungsangebotes „frühkindliche Bildung und Betreuung“ dem Fachpersonal als Dienstleister gegenüber.<sup>321</sup> Wettbewerb wird in der öffentlichen Rhetorik gerahmt als Konkurrenzsituation verschiedener pädagogischer Konzepte und Dienstleistungsumfänge. Das Wesentliche, worum im Feld konkurriert wird ist jedoch weniger fachliche Kompetenz, sondern vielmehr die Sicherung der eigenen Existenz durch Ansprache einer möglichst großen Anzahl von Konsumenten. Deren Entscheidung sichert der KiTa alle wesentliche Finanzierungskomponenten: den Landesanteil, den Anteil der Kommunen und den Elternbeitrag. Grundsätzlich stehen Akteure, die dieses Deutungsmuster von Familie aufweisen den erweiterten Konsumentenrechten positiv gegenüber.<sup>322</sup> Sowohl die befragten die Kitas im städtischen, wie im ländlichen Raum sind bereit, sich den Bedürfnissen der Eltern entsprechend ihrer Ressourcen anzupassen.<sup>323</sup>

Der konservative Sinnhorizont der TFO konzipiert Familie jedoch nicht nur als souveränen Konsumenten, sondern auch als Wertgemeinschaft mit eigenen Sinnstrukturen. Dieser Aspekt begrenzt notwendiger Weise sowohl die Dienstleistungsdimension der KiTa, als auch die Artikulation der Konsumentenbedürfnisse der Familie. Dienstleistungen der KiTa erfolgen grundsätzlich in den landesrechtlich festgelegten Grenzen.<sup>324</sup> Erweiterte Angebotsstrukturen liegen im Ermessensspielraum und der finanziellen Verantwortung lokaler Akteure. Familien sollen ihre Bedarfe artikulieren und sich frei entscheiden. Doch es ist ein relativer Freiraum: zu starke Arbeitsmarkt-orientierung und damit ansteigende Betreuungsbedarfe sollen durch die TFO nicht

320 Habisch 2005

321 Auch ist sich das Personal seiner Abhängigkeit von den Eltern in Folge der Subjektfinanzierung bewusst.

„Wir haben in unserem Konzept als eine wichtige Aufgabe enthalten, Familien unterstützende, familienergänzende Bildung und Erziehung und das versuchen wir eben auch jeden Tag hier bei uns mit einzubeziehen und an und für sich sind die Eltern eigentlich diejenigen, also wenn die Eltern uns ihre Kinder nicht bringen wollen, hätten wir ja keine Arbeit hier.“ (1.25, 23)

322 „Ansonsten, was ich positiv empfinde an der Familienoffensive, dass man das Wahlrecht hat, sein Kind dort unterzubringen in der Kita unabhängig vom Wohnort, also das finde ich sehr positiv.“ (1.9, 15)

323 Vgl. Kap. 5.2

324 Pauschalbeträge, Subjektgebundenheit, maximal finanzierte Betreuungszeiten, personelle Mindestausstattung.



unterstützt werden.<sup>325</sup> Der Eigenwert von Familie und insbesondere das Kindeswohl begrenzen die Freiheit der Konsumenten. Von den pädagogischen Fachkräften werden Familien als Gruppe wahrgenommen, die Bedürfnisse formulieren.<sup>326</sup> Hierunter fallen insbesondere der Ausbau von Kapazitäten für Kinder unter zwei Jahren, als auch die bedarfsgerechte Anpassung der Angebotsstruktur für Kinder im dritten Lebensjahr. Diese artikulierten Bedürfnisse sind mehrheitlich auf die Erfordernisse der Arbeitsmarktpartizipation zurückzuführen. Familie, Arbeitsmarkt und KiTa bilden ein komplex vernetztes System (siehe Abbildung 76).

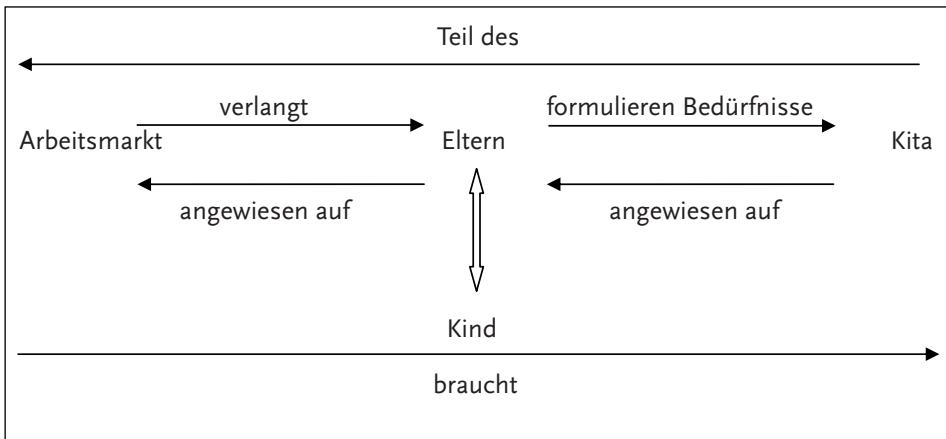


Abbildung 76: Zusammenhang Arbeitsmarkt - Kindertagesstätten

Zwischen den artikulierten Bedürfnissen – der Nachfrage – und dem Angebot sehen die Akteure jedoch Differenzen. Besonders in den städtischen Standorten lassen sich von Seiten der Akteure ein eklatantes Missverhältnis zwischen hoher Nachfrage und angebotener Infrastruktur feststellen.

325 „Beispiel Ikea, [...] also erste Frage war wir wollen das sie so bis um acht dann ne Ikea Gruppe hat, bis abends um acht; weil einige unserer Verkäuferinnen eben dann so erst wegkommen; als wir als Jugendamt und als Stadt gesagt haben das machen wir, kam sofort der nächste Wunsch, naja eigentlich auch Samstag und am liebsten auch bis abends um zehn; weil wir haben bis 21 Uhr 30 auf. Und da haben wir dann sehr wohl gesagt also Leute jetzt ist der Punkt erreicht wo wir euch sagen, (.) Stopp Moment das ist für die Kinder nicht gut wenn die abends um zehn an dem einen Tag rumgezerrt werden“ (4.2, 25)

326 „Und auch vor allem, was auch für ein Zuspruch schon von der Krippe ist, also das eigentlich da schon mehr angesetzt werden müsste, dass auch die Eltern, die eigentlich auch arbeiten gehen möchten, dann auch so einen Platz in der Krippe haben, denn die Krippenplätze sind ja doch wesentlich weniger wie Kindergartenplätze. Umsonst gibt's nicht solche vielen Tagesmütter, also ich denke, da müssten sie eigentlich erstmal ansetzen.“ (1.2, 29)

„Bloß wenn jeden Tag Eltern kommen, zwei, drei anrufen oder dastehen und weinen und Tränen in den Augen haben, weil sie keine Plätze kriegen und in 50 anderen Einrichtungen waren, dann denk ich mir, dann kann das keine Rahmenbedingung sein, die Erziehungsarbeit unterstützt.“ (1.3, 15)

„Und Elternrechte, ich meine Recht auf einen Kindergartenplatz ist die eine Seite, aber die Eltern, wenn man jetzt täglich Eltern abweisen muss, also sind doch irgendwo diese ganzen Rechte auch gar nicht gewährleistet, finde ich.“ (1.3, 15)

„Das ist wirklich der Lacher, weil das Wahlrecht darauf pocht man. Eltern haben das Wahlrecht. Haben sie ich nehme den Platz oder ich nehme ihn nicht. Das ist ihre große Wahl. Also, sie haben keine Wahl. Sie können nur den nehmen und das ist wie ein Strohhalm.“ (1.7, 21)<sup>327</sup>

Anforderungen von Eltern bezüglich der Qualität der Bildung und Betreuung ihrer Kinder, befürchten die Fachkräfte infolge der prekären Rahmenbedingungen nur noch eingeschränkt gerecht werden zu können.

„Zweitens ist es für die Eltern nicht schön, da ist plötzlich eine Erzieherin nur sechs Stunden da, die vorher vielleicht acht Stunden da war. Das sind alles solche Sachen.“ (1.12, 5)

„Das andere ist natürlich eine große Unterstützung, aber letztendlich ist es für die Eltern auch nur eine Unterstützung, wenn das Kind auch wirklich gut untergebracht ist. Wenn man nachher auffangen muss, weil die Rahmenbedingungen im Kindergarten so schlecht sind, dann nützt einem der Beruf auch nichts. Da muss man als Eltern auch wieder selbst ran, um das aufzufangen. Ganz so schlimm ist es noch nicht, aber es geht ein bisschen in die Richtung.“ (1.13, 31)

Die politische Intention, den KiTa-Bereich als einen Ort der Dienstleistung und Markt frühkindlicher Bildungsangebote zu konzipieren, erscheint aus fachlicher Perspektive höchst fragwürdig. In einem Konsumenten-Dienstleister-Verhältnis wird eine für Institutionen typische, spezifische Beziehung zwischen den Beteiligten angestrebt. Diese Idee von Erziehung klammert jedoch die nötige Affektivität aus, welche für den Erziehungsprozess (auch) in der KiTa unverzichtbar ist. Die Logik der Ökonomie ist hier unangebracht. Zudem bestehen für die KiTa-MitarbeiterInnen multiple Verpflichtungen.

<sup>327</sup> „Viele Eltern müssen wir wegschicken [...] aber Eltern lassen sich nicht wegschicken. Die wollen so eine Voranmeldung haben. [...] Die Eltern haben ja auch Frust, weil sie sagen, okay wir haben einen Rechtsanspruch ab zwei Jahren. Das ist okay, aber es läuft nicht so.“ (1.7, 13); „Wenn Eltern jetzt kommen zum Schuljahr 2008/2009 die brauchen ein paar neue Schuhe, wenn sie fertig sind mit Rumrennen. Das ist der Wahnsinn. Ich sage immer nur: „Behalten Sie Ihren Idealismus und Ihr sonniges Gemüt. Sie werden einen Platz bekommen.“ (1.7, 21)

tungen, die jeweils anderen immanenten Logiken und Bedürfnissen folgen.<sup>328</sup> In den verschiedenen Standorten gestalten sich die Marktbedingungen sehr unterschiedlich. Eine ausbalancierte Struktur von Angebot und Nachfrage fand sich in keinem der befragten Standorte. In den meisten Fällen kann der Nachfrageseite von den infrastrukturellen Bedingungen vor Ort nicht adäquat begegnet werden. In ländlichen Regionen steht der vorhandenen Angebotsstruktur eine geringere Nachfrage gegenüber. Das Deutungsmuster von Familien als Konsumenten der eigenen Dienstleistung ist im pädagogischen Feld nur vereinzelt vertreten. Zumeist konfliktiert diese Konzeption von Familie durch die TFO mit den Deutungsmustern der Akteure.

## 2. Familie als Bedrohung

Das Deutungsmuster von Familie als Angriff, als Bedrohung des eigenen professionellen Selbstbildes und des eigenen Status ist im Hinblick auf eine fachlich anzustrebende Koproduktion von Erziehungsleistungen zwischen Familie und KiTa sicherlich als ungünstigste Anschlussmöglichkeit zu werten. In diesem Deutungsmuster setzten sich die Akteure vor allem mit der Konzeption von Familie als Konkurrenz zur institutionellen Kinderbetreuung auseinander. Um der befürchteten oder wahrgenommenen Statusbedrohung zu begegnen, werden im Feld zwei wesentliche Strategien genutzt. Zum einen erfährt die Familie eine simultane Ab- und Aufwertung, zum anderen überhöhen die Fachkräfte ihre eigene Professionalität. Die Abwertung von Familie umfasst mehrere Facetten, kann aber in dem Bild von Familie als defizitärem Ort, der geprägt ist von mangelnder basaler Erziehungsfähigkeit der Eltern, pointiert werden.<sup>329</sup>

„Viele Eltern sind manchmal überfordert, die ihre Kinder zu Hause haben. Sie lassen sie dann einfach irgendwo spielen, geben sich kaum mit ihnen ab. Also sie können kaum noch einen Stift halten, sie machen noch in die Hose regelmäßig und kommen mit Windeln noch mit drei Jahren. Also eine Unselbständigkeit sondergleichen, das wird auch immer schlimmer. In den ganzen Jahren habe ich das jetzt beobachtet, dass hier gar nicht mehr so viel von den Eltern zu Hause getan wird.“ (1.18,13)

328 Kinder brauchen konstante Bindungspersonen, mit genügend großen Zeitbudgets für individuelle Lern- und Erziehungsprozesse. Eltern brauchen verlässliche, qualitativ hochwertige Betreuungsinfrastruktur, die die Betreuung ihrer Kinder während der Erwerbsarbeitsphasen absichert. Träger der Einrichtungen verlangen eine effiziente Organisation der Arbeitsabläufe. Anlässlich divergierender Interessen wird unklar, wer eigentlich der Kunde der Dienstleistung ist.

329 Fachkräfte, bei denen dieses Deutungsmuster dominiert, sehen in der Ausgestaltung des TEG die Refamilialisierung frühkindlicher Erziehung intendiert. Auch außerhalb des Deutungsmusters von Familie als Bedrohung wird diese Intention als gescheitert erklärt. Refamilialisierung könnte von den Fachkräften als Strategie der Verwestlichung des Ostens gedeutet werden und Widerstandspotenziale evozieren. „Eigentlich war das Ziel die Erziehung und Betreuung in die Familien zu bringen, mehr oder die Familien mehr zu beteiligen. Ich denke unsere Eltern haben trotzdem einen ganz großen Anteil an der Erziehung und Bildung ihrer Kinder. Aber ich denke, dass ist gescheitert dieses Ziel.“ (1.12, 17)

Paradox erscheint, dass Familie gleichzeitig aufgewertet wird. Diese Doppelbotschaft der „erpresserischen Schmeichelei“ tritt in folgender Passage deutlich hervor:

„Es gibt viele Familien, die nur noch ein Kind haben. Die haben zu Hause ja keinen Spielpartner und nichts. [...] Es gibt auch einen Bildungs- und Erziehungsplan, den habe ich zu Hause nicht. [...] Und ich denke, wer sich irgendwo mit der Bildung und Erziehung seines Kindes befasst, und der Wert darauf legt, der ist eigentlich bestrebt, dass Kinder mit Kindern zusammen aufwachsen, mit Kindern zusammen arbeiten, mit Kindern zusammen lernen und nicht nur zu Hause.“ (1.12, 13)

Hier zeigt sich eine das Material vollständig durchziehende Tendenz, nämlich die Verknüpfung der Inanspruchnahme der KiTa mit dem eigenen soziokulturellen und ökonomischen Kapital. In diesem Deutungsmuster erkennt jeder, der das Wohl seines Kindes vor Augen hat die Unabdingbarkeit der KiTa als Bildungsinstitution an. KiTa oder nicht? – das wird hier zu einer Frage des Klientels:

„Das diese 150 Euro vielmehr für die Bildung in den Einrichtungen eingesetzt werden, weil diese 150 Euro nehmen in meinen Augen nur die, sie sowieso schon am Rand der Gesellschaft stehen und dieses Geld wird für bestimmt für viele Dinge eingesetzt, aber nicht halt für die Kinder und nicht für die Förderung dieser Kinder. Und deshalb denke ich, ist dieser Weg in meinen Augen falsch.“ (1.10, 11)<sup>330</sup>

„Das ist aber bei uns hier im Wohngebiet und in der Einrichtung nicht der Fall, so das die Eltern die Kinder bringen weil fast alle schon mit dreizehn Monaten in die Einrichtung kommen und dann auch zwischen dem zweiten und dritten Lebensjahr ihr Kind nicht in häuslicher Pflege betreuen und ich denke es hat auch mit Elternklientel zu tun, die in der Berufstätigkeit mehr als 150 € verdienen und damit ist das, also so ein Angebot was praktisch weitergereicht wird, das Geld hatten die Eltern vorher nicht in der Tasche, also war das jetzt auch kein Anreiz die Kinder aus der Einrichtung zu nehmen um sie häuslich zu betreuen.“ (1.11, 14)

Das Verhältnis von Erziehungsleistungen zwischen Familie und KiTa wird in einem Kontext von Bedrohung nicht als gleichwertig im Sinne der Koproduktion eingestuft. Familie wird zum defizitären Ort und als ernsthafte Konkurrenz negiert. Die KiTa erhebt sich als professionelles System pädagogischer Kompetenz über das familiäre Laientum.

„Und ich denke mir, es muss was passieren in diesem Land, also, überhaupt dieser Stellenwert der Kitas muss einfach mehr wieder nach oben, also, dass man auch in der Öffentlichkeit sieht, also was wird in diesen Häusern geleistet

<sup>330</sup> „...weil ja viele dann erstmal nur dieses Geld gesehen haben, also da stand etwas mit Geld, aber für uns als Mitarbeiter und in der Einrichtung, was dann auf die Kinder und auf uns auch drauf zugekommen wäre, dass wir nicht damit einverstanden waren.“ (1.4, 37)

[...] weil ich sage immer, wir setzten den Grundstein für das Leben des Kindes. Und wenn dieser nicht gesetzt ist, dann kann die Schule da auch nicht ansetzen.“ (1.10, 13)

Kinder werden in diesem Deutungsmuster zu Objekten eines institutionalisierten Bildungssystems. Der spezifische Eigenwert von Familie als Ort primärer Sozialisation und diffuser, auf Intimität und Vertrauen basierender Sozialbindungen gerät aus dem Blick. Die Frage ob und in welchem Maße Eltern Bildungsarbeit leisten, muss im Deutungsmuster der alleinigen pädagogischen Kompetenz auf Seiten der Fachkräfte abgewehrt werden. Das angeführte Zitat beinhaltet neben der Verkennung professioneller Grenzen noch eine weitere implizite Aussage: die Wahrnehmung mangelnder Anerkennung und Wertschätzung, v. a. von Seiten der politischen Akteure. Diese wird als kränkend erlebt und manifestiert sich in der Abwertung von Familie sowie überhöhter Selbstdarstellung. Familienpolitik sollte in diesem Deutungshorizont nicht zur Stärkung von Familien antreten, sondern sich vielmehr arbeitsmarktstrategisch für das professionalisierte Feld begreifen.

Familien wird darüber hinaus zutiefst misstraut. Sie erscheinen korrumpierbar und die Landesregierung tritt mit dem „Lockmittel TEG“ als großer Verführer auf:

„Ich sage ja: Eltern, die wirklich auf dieses Geld, auf dieses Erziehungsgeld angewiesen sind, die sind angewiesen, nicht zu Gunsten des Kindes, sondern sie brauchen das Geld einfach. Es kommt nicht dem Kind zu Gute! Weil es für andere Dinge, laufende Kosten und so weiter ausgegeben werden muss, weil die Hartz IV Empfänger sind eben auf jeden Pfennig zusätzlich angewiesen. Und ich sage ja, viele Kinder wären auch in den Einrichtungen, wenn es dieses Geld nicht gäbe. Es ist für mich auch ein Lockmittel.“ (1.23, 42)

Dieser Versuchung wird von Seiten der Fachkräfte das progressive Deutungsmuster von der natürlichen Berufsorientierung von Familie entgegnet. Es stellt einen Übergang zu den tradierten Deutungsmustern von Familie dar und impliziert ein von DDR-Verhältnissen geprägtes Familienbild.<sup>331</sup> Der vom Arbeitsmarkt den Eltern auferlegte Bedarf an externer Kinderbetreuung wird als Qualitätsbeweis der eigenen Arbeit linear geschlussfolgert.

„Der Bedarf ist wirklich da. Die Eltern wollen ja auch arbeiten gehen und wenn sie nicht das Bedürfnis hätten ihr Kind in den Kindergarten zu bringen, können wir ja auch nicht so schlecht sein.“ (1.2, 29)

### 3. Tradierte Deutungsmuster von Familie

Im pädagogischen Feld finden sich zwei Richtungen tradierter Deutungsmuster von Familien: Einerseits ein von DDR-Verhältnissen geprägtes Familienbild, andererseits

eines mit eher westlich-konservativer Orientierung. Tradierte Deutungsmuster von Familie bieten den Fachkräften die Möglichkeit der Auseinandersetzung mit neuen Familienkonzeptionen.<sup>332</sup> Die Herausforderung besteht in der Überwindung tradierter Bilder in Richtung Koproduktion von Erziehungsleistungen. Die empirische Analyse zeigt, dass sowohl progressive Verbindungen hin zu familienergänzender Sichtweise und Konsumentenorientierung bestehen, als auch regressive Tendenzen zu Familie als Bedrohung. Die tradierten Familienbilder werfen in besonderer Weise die Frage nach den unterschiedlichen Logiken und Zielen von Erziehung im Kontext von Familie und Kita auf.<sup>333</sup> Was müssen Kinder in einem bestimmten Alter können? Wie individuell kann eine Einrichtung auf subjektive Entwicklungsstände der Kinder eingehen? Brauchen Familien einen Erziehungsführerschein oder Bildungsplan?

Fachkräfte, die ein von DDR-Verhältnissen geprägtes Bild von Familie internalisiert haben, sind von der Überlegenheit institutioneller Tagesbetreuung überzeugt.<sup>334</sup> Sie vertreten die Auffassung, „dass viele Eltern möchten, dass ihr Kind eine Einrichtung besucht. Weil viel - ich mein, es ist sicherlich nicht für alle Eltern, aber in vielen Familien kann man - sag ich jetzt mal - unsere Bildungsarbeit gar nicht so leisten. Da fehlen gleichaltrige Kinder. Da geht's schon los. Schon aus dem Grund, denk ich. Grad eben auch so das Soziale zu fördern.“<sup>335</sup> Zudem ist es für sie eine Tatsache, „dass die Eltern gerade hier in den neuen Bundesländern, die ja selbst auch in Kindergärten groß geworden sind, dass diese Eltern doch auch die Vorteile sehn.“<sup>336</sup>

Die Annahme von Überlegenheit institutioneller Angebote wird im Feld auch durchaus subversiv geäußert:

„An und für sich sind die Eltern diejenigen, die ihre Kinder erziehen und eben die Politik muss die Rahmenbedingungen dazu schaffen, wie zum Beispiel jetzt mit der Bereitstellung der Kindergartenplätze und das jetzt weiterhin daran gearbeitet wird. Die Schaffung von Krippenplätzen und dass die Eltern die Möglichkeit haben beides wieder in Einklang zu bringen. Familie und Beruf.“ (1.25, 26)

332 Das wettbewerbliche Moment ist in diesem Deutungsmuster der Wettbewerb um Erziehungskompetenzen.

333 „Also ich habe jetzt grade eine Gruppe jüngerer Kinder bekommen, also mit drei Jahren. Die Anderen, die Hälfte, die waren von der Krippe, und die Anderen kamen von zu Hause. Das ist ein Unterschied wie Tag und Nacht. Bei den meisten, ich könnte vielleicht ein, zwei Absätze machen, sie sind psychisch und physisch oftmals noch nicht soweit, wie die Kinder, die wirklich die Einrichtung besucht haben.“ (1.18, 13)

334 „Wir uns zum Beispiel auch ein anderes pädagogisches Konzept gesucht und da haben wir auch versucht die Eltern mit einzubeziehen. [...] Das ist wichtig. Jetzt bin ich mal arrogant: Wir wussten aber von vorn herein, diese Schiene ziehen wir durch, weil wir sagen, wir sind hier kompetent und Eltern auf ihrer Ebene kompetent. Beide Kompetenzen sollten zum Wohle des Kindes sein. Deswegen denke ich, Mitsprache der Eltern bis zu einem gewissen Grad.“ (1.7, 27)

335 1.8, 29

336 1.1, 31

Fachkräfte mit einem westlich-konservativem Familienbild<sup>337</sup> deuten die Möglichkeit das TEG für einen KiTa-Platz im dritten Lebensjahr einsetzen zu können hingegen kritisch, als Instrument der Karriereförderung der Eltern.<sup>338</sup> Sie äußern Bedenken, dass Eltern zu viel Erziehungsverantwortung an die KiTa abgeben könnten:

„Andererseits nehmen wir auch den Eltern natürlich unheimlich viel Verantwortung ab. Wir lernen nämlich den Kindern hier sprechen mittlerweile, also viel Zweijährige können nicht mehr gut sprechen, als nächstes die ganze körperliche Entwicklung, das machen wir, also ein Kind sauber kriegen, das machen eigentlich wir diese Körpererziehung, das machen nicht mehr die Eltern, weil ein Kind mit zwei Jahren ist nicht unbedingt sauber, ist logisch, aber das machen dadurch keine Eltern, da fehlen auch Kontakte zwischen Eltern und Kind“ (1.6, 13)<sup>339</sup>

Sie befürchten eine regelrechte Erosion von Familie - präziser, von mütterlicher Zuständigkeit:

„Das, was eigentlich Familien mal ausgemacht hat, oder ausmachen sollte, wenn ich so daran denke als ich groß geworden bin, hieß es ein Kind sollte nach Möglichkeit bis zum dritten Lebensjahr in einer Familie bleiben, weil’s da eigentlich größte Zuwendung bekommt, alles das was zu einem ganz normalen einfachen Ablauf gehört. Das heißt eine Mutter hat früher ganz normal mit seinem Kind gespielt, gesungen, gelacht, hat ihm diesen ganz alltäglichen Tag gebracht und ihm dadurch eigentlich Lebensfähigkeit mitgegeben. Das wird heute den Müttern alles abgenommen.“ (1.6, 13)

In dieser Stelle ist auf eine tiefe Ambivalenz in der konservativen Argumentationslinie aufmerksam zu machen, Familie müsse vor staatlichen Eingriffen geschützt werden.<sup>340</sup> Denn es beinhaltet sowohl ein liberal-freiheitliches Moment von Familie, als auch ein konservativ-bewahrendes Moment. Dieser Auffassung folgend, wäre eine Kritik am Wandel familialer Erziehungsentscheidungen „von oben“ problematisch.<sup>341</sup>

Als progressive Verbindung zwischen den tradierten Bildern von Familie und der familienergänzenden Sichtweise könnte folgendes Zitat gelten:

337 Hierunter befinden sich v. a. MitarbeiterInnen von KiTas in kirchlicher Trägerschaft.

338 „Also hier schneidet sich das gerade so ganz extrem finde ich, und es wird eher die Karriere eigentlich der Eltern unterstützt als die eigentliche, wirkliche Wohl behütet sein eines Kindes, also das was wirklich Kind sein heißt.“ (1.6, 13)

339 „Wer hat die Erziehung gemacht? Fremde. [...] Also, das denke ich mal, muss man auch gucken, dass man da nämlich auch ein ´ Riegel vorschiebt, dass die Kinder nicht auch abgeschoben werden.“ (1.6, 13)

340 „Es kann ja nicht sein, dass die Gesellschaft von oben runter sagt, so wird das Kind erzogen oder so wird das gemacht. Da ist immer noch die Familie ganz wichtig und das ein Kind auch Halt hat in der Familie.“ (1.26, 19)

341 „von oben“ bedeutet in diesem Falle durch die MitarbeiterInnen der KiTas als Angehörige des institutionellen Bildungssystems.

„Wir helfen. Wir ergänzen. Wir beraten. Das ist schon interessant, muss ich dazu sagen. Es ist auch mal kurz vor der Eskalation. Das hatten wir schon. Hin terher sind aber beide Seiten befriedigt rausgegangen. Das muss alles wachsen, das Verständnis füreinander. Unsere Arroganz berufsbedingt, das müsste man doch wissen. Und Eltern: Ich hab studiert. Warum wissen sie das nicht. Aber das trifft sich dann immer. Das sind die allerbesten Eltern. Es ist ja gewachsen. Das ist sehr interessant.“ (1.7, 27)

#### 4. Familienergänzung

Die familienergänzende Sichtweise kann, im Hinblick auf die partnerschaftliche Ko- produktion von Erziehungsleistungen als die positivste Anschlussmöglichkeit an die von der TFO intendierten Familienkonzeptionen betrachtet werden. Im pädagogi- schen Feld differenziert sie sich in drei Deutungsvariationen: in eine kindzentrierte, eine familienzentrierte<sup>342</sup> und eine arbeitsmarktzentrierte Perspektive der Familiener- gänzung. Gemeinsam ist allen drei Perspektiven, dass Familie als gleichwertiger Part- ner in Erziehungsleistungen anerkannt wird. Der Eigenwert von Familie, als Ort der primären Sozialisation und diffuser Sozialbindungen wird respektiert und geschützt.

„Elternarbeit und deren Meinung haben hier einen ganz hohen Stellenwert. Die Eltern werden an alle Entscheidungen der Einrichtungen angebunden, die El tern haben die Möglichkeit ihre Meinung zu sagen, die Eltern haben die Mög lichkeit selbstverständlich sich auch aktiv einzubringen. Die Eltern haben viele Rechte, die sie auch gern hier gemeinsam, denen sie gerecht werden. Die Eltern werden Ernst genommen, sie werden generell, man ist bemüht im gegenseiti gen Einvernehmen mit den Eltern die Arbeit hier, oder mit den Eltern gemein sam zu arbeiten und zu leben, natürlich im Interesse der Kinder.“ (1.1, 40)

„Der Kindergarten ist ja die Einrichtung wir sind zur Unterstützung der Eltern da.“ (1.15, 22)

Akteure, die Familienergänzung aus einer kindzentrierten Perspektive deuten, sagen: „für ein Kind wäre es optimal, n halben Tag in die Einrichtung und am Nachmittag hat die Mutti Zeit. Oder der Papi. Das ist so unsre Erfahrung, das wäre für Kinder denk ich das Allerschönste. 30 Wochenstunden für die Mutti bis Mittag und am Nachmittag hat sie Zeit für ihr Kind. Wenn mich jemand fragen würde, würde ich das immer mit gutem Gewissen sagen, dass wäre eine optimale Lösung für die Kinder.“<sup>343</sup>

342 Die familienzentrierte Perspektive der Familienergänzung sieht sich in der Position, die „Schwachstellen“ von Familie auszugleichen. Hier besteht durchaus mit Bezug auf Kap. 5.2 Reziprozität, indem Eltern zum Ausgleich von „Schwachstellen“ in der KiTa rekrutiert werden: „Mit dem Putzen da machen wir Einsätze mit den Eltern immer, dass mal Großputz gemacht wird.“ (1.14, 42)

343 1.1, 31



Akteure, die Familienergänzung aus einer familienzentrierten Sicht wahrnehmen, fokussieren vor allem die negativen Folgen familialer Wandlungsprozesse und damit neue pädagogische Anforderungen.<sup>344</sup> Hier wird versucht, die Grenzen des professionellen Handlungsspielraums den neuen Bedarfslagen anzupassen:

„Und da denke ich, fehlt uns eigentlich auch die kompetente Ausbildung dazu bzw. wir müssten eigentlich da in die Richtung auch mehr Fortbildung kriegen, um das eigentlich aufzufangen. Also wir fangen hier schon Problematiken auf, wo ich denke, es ist schon ganz schön heftig, was wir da eigentlich steuern, mag das Scheidung sein, mag das die ganzen Verhaltensauffälligkeiten sein, über Therapieunterstützung, wo wir uns wirklich hinsetzen, Entwicklungsgespräche, die geführt werden und alles so was, also müssten wir eigentlich noch ein bisschen mehr Unterstützung als Erzieher auch haben, um diese Erziehungsarbeit den Eltern gegenüber auch gerecht zu werden.“ (1.6, 21)

Die erwerbszentrierte Perspektive von Familienergänzung bemüht sich einerseits um den Schutz der Familie vor den zunehmend übergriffigen Forderungen des Arbeitsmarktes. Andererseits kann sie als Verbindung zwischen familienergänzender Sichtweise und Konsumentenorientierung verstanden werden.<sup>345</sup>

„Dann eher zu sagen, diese Leute werden geschützt, die Arbeiten eben nur bis siebzehn Uhr oder weiß ich, dass da andere Mittel gefunden werden, dass wirklich ne Möglichkeit da ist das sie auch arbeiten können, ohne immer in dem Druck zu sein: Oh Gott ich kann dieser Arbeit nicht entsprechen. Ich denke, da sollte man vielleicht auch mal gucken, was da anders gemacht werden kann, und nur im Kindergarten immer zu weiten.“ (1.6, 13)

„Und wir sind ja auch eine Einrichtung, die bis 20 Uhr geöffnet hat. Und wir haben dann auch von den Muttis die, oder Vatis, die im Handel arbeiten und einfach gebraucht werden und wir unser Möglichstes tun, das aber nicht immer ausreicht.“ (1.4, 7)

Familien werden von den Akteuren im KiTa-Bereich als natürlich und notwendig berufsorientiert erlebt. In diesem Kontext wird das geringe Niveau der Dekommodifizierungsleistungen kritisiert.<sup>346</sup>

„Denn ohne Beruf, ohne Arbeit, ohne Geld verdienen, also haben die Familien ganz große Probleme.“ (1.19, 13)

- 
- 344 „Aber es sind auch alles Sachen, die eigentlich nicht zu unserer eigentlichen Arbeit gehören, also, oder wir werden eigentlich immer mehr für diese ganze Familienproblematiken, werden wir immer mehr zentraler Punkt. Wir werden irgendwie ein Stückchen mehr Sozialzentrum.“ (1.6, 21)
- 345 „Also wir haben ja Öffnungszeiten von früh um 6 bis 17.30 Uhr. Ich habe langsam den Eindruck, der Trend geht auch da hin, noch längere Öffnungszeiten ich kenne das zum Beispiel aus Sachsen Anhalt, dort gibt es auch Einrichtungen, die noch länger aufhaben, vereinzelt sogar 24 Stunden. Ob das nun immer so gut ist, für Eltern, wo es notwendig ist, empfinde ich das als gut, aber es sollte nicht ausgenutzt werden.“ (1.2, 29)
- 346 Der Grad an Dekommodifizierung gibt an, wie umfangreich es Menschen durch Wohlfahrtsregime ermöglicht wird ihr Leben außerhalb von Einkünften aus Erwerbsarbeit zu sichern (zum Konzept De /Kommodifizierung vgl. Opielka 2008).

„Ja ansonsten, sag ich mal, ist es für die Eltern, die sich entschieden doch bis zum dritten Geburtstag zu Hause zu bleiben, finde ich dann doch 150€ Eltern geld ziemlich wenig. Also da bricht ja ein ganzes Gehalt ab in der Regel und wo ich denke, das ist dann nicht ausreichend.“ (1.9, 19)

Erwerbsarbeit beider Elternteile ist das Normalitätsmodell. Auch auf Seite der Mütter gehen die Fachkräfte von dem natürlichen Bestreben nach einer kontinuierlichen Erwerbsbiographie mit möglichst kurzer Unterbrechung nach der Geburt aus.

„Und das ist eigentlich für die jungen Muttis, die wollen eben nicht nur zu Hause bleiben, sondern beides vereinbaren. Das ist ja auch alles eine Frage der Finanzen. Ob ich nun mit einem Verdienner heutzutage auskomme. Das ist kaum zu schaffen.“ (1.25, 26)<sup>347</sup>

Längere Auszeiten bei Inanspruchnahme des TEG für familiäre Erziehung verschlechterten die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die Konzeption des TEG wird zur Störquelle in der Erwartbarkeit des Arbeitgebers gedeutet. Die Wiedereinstiegsphase für Frauen in das Berufsleben nach der Geburt eines Kindes muss, um größere Probleme zu vermeiden frühzeitig erfolgen.

„Denn wer eine Arbeit hat, der muss zusehen, dass er dranbleibt und wenn ich sage, statt zwei Jahren bleibe ich drei Jahre zu Hause das sagt jeder da bin ich noch weiter weg von allem, bin noch ein größerer Risikofaktor für den Arbeitgeber, bin nicht mehr auf dem neuesten Stand und wer kann sich das leisten? Keiner, keiner!“ (1.7, 19)<sup>348</sup>

Abschließend können die Erwartungen und die Erfahrungen des pädagogischen Feldes mit dem TEG und dem erweiterten Wunsch- und Wahlrecht wie folgt zusammengefasst werden: Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist ein relativ konstantes Verhältnis von institutioneller und familialer Erziehung zu beobachten. Ausgehend von einer Besuchsquote der Zwei- bis Dreijährigen von 79, 5 Prozent im Jahr 2006, ist sie 2007 um 6,1 Punkte auf 73,4 Prozent zurückgegangen. Nach dem aktuellen Bericht zur Kindertagesbetreuung des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS) ist zum Stichtag 31.3.2008 die KiTa-Besuchsquote wieder um 2,7 Punkte auf 76,1 Prozent gestiegen.<sup>349</sup> Im Bundesvergleich hat Thüringen mit ausgewiesenen 95,9 Prozent die höchste Quote der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten der Kinder über drei. Auch die Inanspruchnahme einer KiTa der Ein- bis Zweijährigen hat sich seit 2006 von 27,9 Prozent konstant auf aktuelle 34,6 Prozent erhöht. Diese Werte sprechen für eine hohe Akzeptanz und Notwendigkeit institutioneller Kinderbetreuungsangebote.

347 1.22, 28

348 1.20, 13; 1.22, 28; 1.1, 35

349 Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 7

Die Mehrheit der Akteure im KiTa-Bereich hat das TEG mit der Intention der Refamilialisierung frühkindlicher Erziehung<sup>350</sup> verbunden und Herausnahmen, bzw. eine sinkende Zahl bei Neuanmeldungen befürchtet.<sup>351</sup> Die Möglichkeit der familialen Erziehung wird dabei ausschließlich an die ökonomische Situation der Familie geknüpft.<sup>352</sup>

„Es ist erstmal eine gute Möglichkeit, dass es das Landeserziehungsgeld gibt. Und sag ich, für unsere Einrichtung her, hat sich ja jetzt nichts Wesentliches geändert. Die Eltern sind... Unsere Eltern, Familien sind nicht darauf angewiesen.“ (1.5, 13)

Das TEG ist demnach für ökonomisch schwache Familien ein Anreiz, die Kinder nicht in einer KiTa betreuen zu lassen. Das Feld kritisiert den befürchteten Mitnahmeeffekt zu Ungunsten der Kinder aus professioneller Sicht.<sup>353</sup> Hier zeigt sich das Muster einer geringen Akzeptanz dieser Geldleistung. Eine Kontextuierung familialer Erziehung als wertgebundene Entscheidung findet sich im Feld an keiner Stelle. Dies kann als Argument für die ambivalente Anerkennung von Familie als autonome Einheit interpretiert werden. Die Erfahrungen des Feldes bezüglich der Wahlmöglichkeiten des TEG stützen die statistischen Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik zur KiTa-Besuchsquote. Für die Eltern, so die Akteure, habe die KiTa einen hohen Stellenwert. Sie bieten den Kindern Erfahrungsräume unter Gleichaltrigen und ermöglichen den Eltern einer geregelten Erwerbsarbeit nachgehen zu können. Durchgängig konstatieren die Einrichtungen, dass sich Anzahl der betreuten Kinder kaum verändert hat.<sup>354</sup> Im Gegenteil, die Einrichtungen sind ausgelastet und die Fachkräfte erleben eher eine steigende Nachfrage der Eltern, die die Angebotsstruktur in den Standorten<sup>355</sup> tendenziell übersteigt.

„Also bei uns sind keine Kinder abgemeldet worden, nur aufgrund dessen, dass sie zuhause betreut werden. Also da haben wir gar keine negativen Erfahrungen gemacht, ganz im Gegenteil: wir haben so einen Zuspruch von Eltern, die ihre Kinder hier anmelden wollen“ (1.2, 14)

- 
- 350 „Ich glaube Herr Althaus hat sich da ein bisschen was anderes versprochen. Der hat gedacht, es normalisiert sich hier so ein bisschen in den Einrichtungen, dadurch, dass viele ihre Kinder zu Hause lassen. So ist es nicht. So einfach ist es nicht.“ (1.7, 19)
- 351 Diese Befürchtungen trafen vor alle sozial schwache Familien: „Was bei uns, was ich erwartet hab, was bei uns nicht so eine Rolle spielt ist, die Veränderung, dass dieses Familiengeld ja ausgezahlt wird, bei denen, die ihre Kinder nicht in die Einrichtung bringen. Da hab ich von vornherein große Fragen gehabt, weil das ja gerade die sozialschwachen Familien betrifft, für die eigentlich der Kindergarten eigentlich notwendig ist. Am notwendigsten überhaupt ist.“ (1.13, 4)
- 352 An schwache ökonomische Verhältnisse wird Bildungs- und soziale Armut zumeist gekoppelt.
- 353 Eigentlich sind es Leute, wo es den Kindern besser tun würde, wenn sie in die Einrichtung kommen würden, weil die dieses Geld zur Aufbesserung ihres Familienbudgets nehmen. Das ist eindeutig.“ (1.7, 19); „Die Wahlmöglichkeit ja, aber nicht mit Geld unterstützen. Das letzte Wort dazu.“ (1.18,13)
- 354 Wobei die kleineren Gemeinden größere Anstrengungen unternehmen müssen, um die Kinderzahl zu halten.
- 355 Mit Ausnahme von Großmonra

„Man ist auch unzufrieden, weil so viele Eltern da stehen und jeder hat ein Schicksal und jeder möchte einen Platz, aber man hat keine Plätze. Man muss immer sagen, es tut mir leid, tut mir leid. Es tut einem auch irgendwann, es zermürbt einen.“ (1.3, 17)

Die Erfahrungen hinsichtlich des erweiterten Wunsch- und Wahlrechts gestalten sich grundsätzlich positiv.<sup>356</sup> Auch kleinere Gemeinden sehen in ihm eine Möglichkeit sich positiv im Feld zu positionieren. Diese müssen zur Sicherung einer angemessenen Kinderzahl jedoch wesentlich größere Anstrengungen unternehmen als größere Städte.<sup>357</sup>

Irritierend zu den beschriebenen statistischen Daten zur Inanspruchnahmequote und den Aussagen des Feldes wirken die Daten des Thüringer Landesverwaltungsamtes. Hier werden Statistiken zum Antragsverhalten der Eltern zum TEG geführt.<sup>358</sup> Seit Inkrafttreten der Reform ist eine deutliche Verschiebung in den Anträgen zu Gunsten familialer Erziehung zu konstatieren. Im Jahr 2006 stellten 24,88 Prozent einen Antrag auf familiäre Verwendung des TEG, im Jahr 2007 stieg die Zahl auf 42,9 Prozent an. Aktuell stellen 40,35 Prozent der Thüringer Eltern einen Antrag auf das TEG zum familialen Verbleib. Die Antragsstatistiken bilden jedoch lediglich die Erstbewilligung der Anträge ab. Eine Aussage über die kontinuierliche Verwendung des TEG, ob und zu welchem Zeitpunkt es im dritten Lebensjahr des Kindes an eine KiTa oder eine Tagespflegeperson abgetreten wird, lässt sich anhand dieser Statistiken nicht treffen. Darüber hinaus ist die Interpretation dieser Daten nicht leicht. Gemäß § 1 der Durchführungsverordnung des TEG haben die Wohnsitzgemeinden dafür Sorge zu tragen, dass die Anspruchsberechtigten rechtzeitig vor Vollendung ein Antragsformular zur Verfügung haben. Es ist als wahrscheinlich anzunehmen, dass viele Eltern entsprechend der aktuellen Situation der Betreuung ihres Kindes den Antrag stellen. Ein Anteil von 40 Prozent der Eltern, die ihre Kinder kurz vor Vollendung des zweiten Lebensjahres noch zu Hause erziehen erscheint plausibel. Mit Beginn des dritten Lebensjahres besteht der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz. Eine zunehmende Nutzung der Betreuungsangebote im dritten Lebensjahr könnte eine Erklärung der Differenz zwischen 40, 35 Prozent Beantragung des TEG für familiäre Erziehung und 76,1 Prozent Inanspruchnahmequote der Kinder zwischen zwei und drei Jahren sein. Auch die schwankende Kapazität freier Plätze im Verlauf eines Kindergartenjahres oder Unsicherheit im Antragsverhalten könnten ursächlich sein.

356 „Das finde ich eine gute Sache, bei mir im Haus ist das auch so, dass ich Kinder aus anderen Gemeinden habe und zwar neun Kinder. Was den Eltern sehr gut gefällt, dass sie jetzt auch die Kindereinrichtung wählen können.“ (1.19, 13); vgl. 1.20, 15; 1.13, 19

357 Vgl. Kapitel 6 zu den Einstellungen zum Wunsch und Wahlrecht bei Verwaltungsmitarbeitern.

358 Gemäß § 7 ThürErzGGDVO haben die Gemeinden dem Landesverwaltungsamt quartalsweise u. a. den Anteil der Anträge auf TEG gemessen an allen Anspruchsberechtigten, den Anteil der bewilligten und abgelehnten Anträge und die Inanspruchnahme von Plätzen der Kinder tagesbetreuung und Kindertagespflege durch gesonderte Statistiken mitzuteilen.

## 5.4 Zusammenfassung

Zurückblickend auf die Auswertungen zur ersten Hypothese kann abschließend festgestellt werden, dass eine systematische Implementation der TFO im Feld der pädagogischen Akteure nicht erfolgt ist. Die Individualisierung des Implementationsprozesses führt zu einem äußerst heterogenen Bekanntheitsgrad auf mäßigem und hoch selektivem Niveau. Das pädagogische Personal verbleibt im System der öffentlichen Kindertagesbetreuung als unsichtbarer oder symbolischer Akteur in Form der personellen Mindestausstattung. Es entsteht ein Missverhältnis zwischen der fehlenden Adressierung und der hohen unmittelbaren und multiperspektivischen Betroffenheit der Fachkräfte von den Gesetzesinhalten.

Die Verbetriebswirtschaftlichung des KiTa-Bereichs wurde explizit mit dem Ziel der Steigerung von Effizienz durch eine bedarfsgerechte Förderung der Einrichtungen begründet. Gedacht wurde dieses Ziel aus fiskalpolitischer Sicht des Landes. Die Pauschalierung und Subjektivierung von Leistungen macht den Landesanteil kalkulierbarer und hält ihn mittelfristig relativ konstant. Die Hauptverantwortung in der Finanzierung einer funktionierenden Betreuungsinfrastruktur liegt nun verstärkt im Bereich der Kommunen. Deren ökonomische Potenz modifiziert die landesrechtlichen Vorgaben, was die Situation in den KiTas positiv oder negativ beeinflusst.<sup>359</sup> Für die pädagogischen Fachkräfte waren mehrheitlich Reduktionserfahrungen in der Personalausstattung und Verschärfung der Zeitbudgets die Folgen des veränderten Finanzierungsgefüges. Insbesondere Strategien zur Optimierung der personellen Mindestausstattung präkarisieren den pädagogischen Alltag, erhöhen den Druck zur maximalen Auslastung der Einrichtung und verschlechtern damit die Voraussetzungen für die individuelle Förderung der Kinder. In vielen Einrichtungen entsteht damit die paradoxe Situation, dass Kinder und Eltern den Preis für die Finanzierungsumstellung in Form eines Qualitätsverlustes in den Erziehungs- und Bildungsleistungen zahlen. Die erfolgreiche Umsetzung des Thüringer Bildungsplans, der fachlich sehr viel Lob erfährt, wirkt im Kontext der TFO zerbrechlich. Ein adäquater Ausgleich von beschnittenen Handlungsspielräumen und Qualitätseinbußen durch verschiedene Anpassungsstrategien, wie etwa unbezahlte Mehrarbeit, Reduktion auf ein Mindestmaß an Qualität oder die Rekrutierung externer Hilfen gelingt kaum und dürfte auf Makroebene eher zu einer Stabilisierung der zum Teil prekären Alltagssituation in den Einrichtungen führen.

---

359 Strategien der Unterschreitung landesrechtlicher Vorgaben und damit zur Kostensenkung in den Kommunen sind z. B. die generelle Reduzierung der maximalen Betreuungszeiten (Erfurt) oder eine Abrechnung nach tatsächlicher Betreuungszeit (VG Uder). Diese Strategien führen zu einer Verschärfung der Situation, indem zeitliche Puffer entfallen und der Druck auf das Personal wächst.

Die untersuchten Instrumente der TFO fokussierten neben Effizienzsteigerung v. a. eine Etablierung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Bereich frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote. Familien werden in diesem Markt einerseits als Konsumenten professioneller pädagogischer Dienstleistungen, andererseits als deren Alternative verortet. Der aufgestellten These, wonach die Kontroverse um die soziale Kategorie Familie maßgeblich das Gelingen dieser familienpolitischen Programmatik der TFO beeinflusst, soll nun ein abschließender Versuch der Verifikation folgen. Gelingen wäre die Umsetzung, wenn die zwei Konzepte von Familie erfolgreich im pädagogischen Feld implementiert, von den Fachkräften rezipiert, positiv konnotiert und unterstützt würden. Weiterhin müssten sich im Feld deutliche Hinweise auf die Marktexistenz institutioneller Angebote finden lassen, die die Konstrukte der Wahlfreiheit und Konsumentensouveränität rechtfertigen.

Aus Sicht der Fachkräfte markierte die Entstehungs- und Implementationsphase des Gesetzes eine Serie von Kränkungserfahrungen: Deadressierung, Entwertung der fachlichen Expertise, Abhängigkeit von der Zuerkennung subjektiver Relevanz infolge der subjektgebundenen Finanzierung, sowie die mehrheitliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Diese Faktoren entfalten neben Kränkungs- auch Bedrohungspotenziale. Eine Familienpolitik, die sich als Offensive für Familien versteht, kann vor dem Erfahrungshintergrund der Fachkräfte anlässlich der neuen Regelungen einer positiven Konnotation dieser Programmatik nicht zuträglich sein.

Die Rezeption der neuen Auslegungen von Familie als Konsument und Alternative zu institutionellen Angeboten kann auch im Hinblick auf den individualisierten Implementationsprozess in den Deutungsmustern der Akteure nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden. Im pädagogischen Feld kristallisierten sich vier idealtypische Deutungsmuster von Familie heraus: Am stärksten sind Deutungsmuster tradierter Familienkonzepte vertreten, anschließend folgen das Deutungsmuster von Familie als Bedrohung und die familienergänzende Sichtweise. Das Deutungsmuster von Familie als Konsument findet sich unter den Akteuren nur vereinzelt. Der Gedanke der Koproduktion von Erziehungsleistungen zwischen Familie und professionellen Betreuungsangeboten wird in den Familienkonzeptionen der TFO zwar vorausgesetzt, ist jedoch den Deutungsmustern der Fachkräfte nur teilweise immanent. Die Installation von Familie als autonome Einheit stellt sich in einem Feld, welches tendenziell die pädagogische Kompetenz vorrangig auf Seiten der eigenen Profession verortet schwierig dar. Der Familie als Alternative zu institutioneller Kinderbetreuung wird danach erzieherische Verständigkeit abgesprochen. Das Konzept selbst wird von den Akteuren als Versuch einer subversiven Refamilialisierung frühkindlicher Erziehungsleistungen gedeutet und kann unter dem Paradigma der Ost-West-Transformation als Bedrohung ostdeutschen Emanzipationspotenzials interpretiert werden. Die Sub-

jektivierung und Pauschalierung von Leistungen, die Konstrukte von Effizienz, Transparenz und Dezentralisierung verabschieden das Bild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimetypus und entziehen der Gegenwart und Zukunft von Institutionen frühkindlicher Bildung die staatliche Hauptverantwortung.

Die Umgestaltung des Landesanteils an einem KiTa-Platz auf eine subjektbezogene Pauschale zielt auf abstrakte Gleichheit in der Förderung der Einrichtungen. Der Wettbewerb der KiTas untereinander um die Konsumenten – die Familien und deren Kinder - wurde durch das erweiterte Wunsch- und Wahlrecht, welches den Eltern nunmehr erlaubt, ihr Kind auch außerhalb der Wohnsitzgemeinde betreuen zu lassen noch vergrößert. In der Untersuchung ergaben sich für die Realitätsbeschreibung der Wettbewerbssituation differenzierte Befunde. Während in den städtischen Standorten einer hohen Nachfrageseite keine äquivalente Angebotsstruktur gegenübersteht, lässt sich die Existenzsicherheit von KiTas in kleineren Gemeinden auf schwankendem Niveau beschreiben. Bei einstelligen Geburtenraten und begrenzten Arbeitsmarktstrukturen von Ort, entwickelt sich die Infrastruktursicherung unter subjektgebundener Finanzierung und erweitertem Wahlrecht der Eltern als „kreativer Drahtseilakt“. Ein ausbalanciertes Verhältnis von Angebot und Nachfrage fand sich in keinem der befragten Standorte. Das Wunsch- und Wahlrecht wird jedoch von den Akteuren sehr positiv bewertet, auch kleinere Gemeinden sehen in ihm eine Möglichkeit sich positiv im Feld zu positionieren.

Die politische Intention den KiTa-Bereich als einen Ort der Dienstleistung und Markt frühkindlicher Bildungsangebote zu konzipieren, erscheint in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. Zum einen finden sich höchst heterogene Verhältnisse zwischen Angebot und Nachfrage in den befragten Standorten. Auch die verschiedenen Betreuungsalternativen – KiTa, Familie, Tagespflegeperson – differieren in ihrer Verfügbarkeit. Zu anderen bleibt die Frage offen, welche Voraussetzung und Eigenschaften ein souveräner Konsument mitbringen muss und wann tatsächlich von einer souveränen Ausübung seiner Konsumentenrechte gesprochen werden kann. In einem Konsumenten-Dienstleister-Verhältnis wird eine spezifische Beziehung zwischen den Beteiligten angestrebt. Diese Idee von Erziehung klammert jedoch die nötige Affektivität aus, welche (auch) für den Erziehungsprozess in der KiTa unverzichtbar ist. Die Logik der Ökonomie ist nicht angebracht. Aufgrund verschiedener Verpflichtungskontexte der KiTa scheint unklar, wer eigentlich der Kunde ihrer Dienstleistung ist. Nicht zuletzt konfliktieren die neuen Familienkonzepte häufig – ja, brechen im schlimmsten Fall – mit den Deutungsmustern der Akteure.

## 6 Wirkungen auf Ebene der Verwaltung

### 6.1 Feldanalyse und Rekrutierungserfahrungen

Mit der TFO sind verschiedene Instrumente verbunden, die dezentrale Verwaltungseinheiten adressieren. Dies betrifft vor allem das Thüringer Erziehungsgeld (TEG), die Landeszuschüsse zur KiTa-Betreuung, den Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz, das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern und die Infrastrukturpauschale. Artikel 3 des Thüringer Familienfördergesetzes adressiert „Wohnsitzgemeinden im übertragenen Wirkungskreis“ als Zuständigkeit für die Ausführung des Landeserziehungsgeldgesetzes. Der Antrag auf TEG ist bei der Wohnsitzgemeinde zu stellen. In dem Fall, wo von den Erziehungsberechtigten eine KiTa oder Tagespflege gewählt wird, erfolgt eine Abtretung des TEG an den jeweiligen Träger. Im Fall der anteiligen Inanspruchnahme eines Platzes wird das Erziehungsgeld dem zeitlichen Betreuungsumfang entsprechend vom Träger anteilig an die Erziehungsberechtigten rückerstattet.

Relevante statistische Kenngrößen im Kontext der Verwaltungsakteure sind die Entwicklung der gesamten Platzkosten für die Betreuung in KiTas und damit verbunden der eigene Finanzierungsanteil, der im Verhältnis steht zum Zuschuss des Landes.<sup>360</sup> Während die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Platz von 2005 auf 2006 um 261,38 € auf 5.237 € sinken, steigt der Betrag von 2006 auf 2007 nur geringfügig im 1,8 € auf 5.238,80 €. <sup>361</sup> Trotz stark abweichender Platzkosten im Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte kann festgehalten werden, dass die TFO zu einer Stabilisierung der Platzkosten geführt hat. Der Eigenanteil der Gemeinden zur Gesamtdeckung der Betreuungskosten ist nicht leicht aus der Statistik zu entnehmen. Im Bundesvergleich stehen Thüringer Kommunen mit 44,8 Prozent (2005) im Mittelfeld (siehe Kapitel 3.2.2, Abbildung 8).<sup>362</sup> Die Statistik des TKM weist von 2005 bis 2008 einen deutlichen Rückgang der Landesförderung aus. Gleichzeitig zeigt die Statistik einen von 2006 auf 2007 um 37,8 Prozent ansteigenden Eigenanteil der Kommunen (auf 278.750.900 €). Ein Landesanteil ist nicht ausgewiesen.<sup>363</sup> Trotz statistischer Unklarheiten steht zu vermuten, dass Kommunen in der Pflicht stehen, Eigenmittel in relevanten Größenordnungen zu erbringen um die Defizite der Landesförderung auszugleichen. Für die Deutungsmusteranalyse ist diese Rahmung insofern wichtig, da

360 Vgl. Kapitel 3.3.2

361 Hierbei handelt es sich um durchschnittliche Gesamtkosten aller Einrichtungen.

362 Bertelsmann Stiftung 2008

363 Wenngleich die Kostenstruktur der Jugendhilfe im Allgemeinen nicht transparent ist, verweisen diese Werte darauf, dass auch durch die TFO das selbst gesteckte Ziel der Transparenz schwer einzulösen erscheint.



einerseits das grundsätzliche Verhältnis der Verantwortung zwischen Land und Kommune angesprochen ist. Damit verbunden ist andererseits die konkrete ökonomische Verantwortung für Kindertagesstätten. Gleichzeitig gibt die TFO den Gemeinden Gestaltungsspielraum zur Reduzierung der eigenen Kosten, insbesondere durch bei der Abrechnung von Betreuungszeiten.<sup>364</sup> Für die Deutungsmusteranalyse zur Verschiebung des Verhältnisses von institutionellen Dienstleistungen hin zur Geldleistung – und damit auch der Einschätzung des TEG – spielt die Besuchsquote im dritten Lebensjahr eine zentrale Rolle. Die Statistik des TLS weist zunächst einen deutlichen Rückgang von 2006 zu 2007 aus (von 79,5 Prozent auf 73,4 Prozent), worauf in 2008 ein leichter Anstieg erfolgte (auf 76,1 Prozent).<sup>365</sup> Wenngleich zwischen einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten deutliche Unterschiede bestehen, ergibt sich ein insgesamt konstantes Bild bei der Besuchsquote.

Die Erfahrung der Forschergruppe, Verwaltungsakteure für die Interviews zu gewinnen, weist eine eher positive Tendenz und differenziertere Befunde auf als bei den KiTas.<sup>366</sup> Dort stellte es sich teilweise als Problem dar, Leiterinnen und Erzieherinnen für die Befragung zu rekrutieren. Trotz vereinzelter Zweifel zeigten Verwaltungsakteure aller untersuchten Ebenen insgesamt deutlich ihr Interesse und ihre Bereitschaft. Die erste Kontaktaufnahme zu den Verwaltungen wurde in Form von Anschreiben des TMSFG durch Minister Dr. Zeh Anfang April 2008 eingeleitet. Die Antworten der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister an das TMSFG erfolgten zum Teil persönlich durch diese, und zeigten eine sachlich-neutrale bis hin zu einer positiven Tönung. Alle für die Studie notwendigen Verwaltungsakteure wurden durch die Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister informiert. Bereits der telefonische Erstkontakt zeigte, dass für die Verwaltungsakteure der Sinn einer Teilnahme in der fachlichen Auseinandersetzung liegt.<sup>367</sup> Insbesondere Akteure der Jugendämter machten bereits im Vorgespräch klar, über ihre Erfahrungen mit der Familienoffensive in aller Differenziertheit berichten zu wollen. Überwiegend waren sowohl Kontaktaufnahme als auch Interviewführung professionell möglich. Insofern nutzten in der Tendenz die Verwaltungsakteure aller Ebenen den Evaluationsprozess als Möglichkeit ihre Erfahrungen öffentlich zu machen. In einem Fall wurde das Interview explizit als Möglichkeit genutzt, in einen fachlichen Kontakt zur Landesebene zu kommen. An der Stelle steht zu vermuten, dass der fachliche Diskurs – der insgesamt als Motiv der Bereitschaft zur Kooperation angesehen werden kann – von einem politischen Rahmen überlagert wird.

364 Vgl. Kapitel 5.2

365 Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 9

366 Berücksichtigt werden muss die geringere Zahl von 15 Verwaltungsfällen gegenüber 26 KiTa Fällen.

367 Quelle der folgenden Ausführungen sind Beobachtungsprotokolle aller an der Interviewführung und Interviewauswertung beteiligten MitarbeiterInnen und Studierende sowie die intensive, fallvergleichende Diskussion.

In Kontrast zu dieser allgemeinen Tendenz tritt eine zum Teil massive Unsicherheit bei den Akteuren. Diese kann in einem geringeren Ausmaß auch bei den geschilderten Fällen eine Rolle spielen. Beispielsweise war die Rekrutierung insbesondere unterhalb der Leitungsebenen für die Angesprochenen ein Problem. In mehreren Fällen war den Verwaltungsfachkräften selbst unklar, wer überhaupt die geeigneten Ansprechpartner sind. Fraglich wurde bei den Fachkräften, wer kompetent ist für Aussagen zur TFO, etwa Fachkräfte, die für die Beantragung des TEG, oder für die Verwaltung der KiTas zuständig sind. In der Konsequenz beschreiben sich die Akteure teilweise selbst als nicht kompetent und versuchen damit, einem Interview aus dem Weg zu gehen. Bei den Verwaltungsfachkräften kann eine fachliche Verunsicherung vermutet werden, die in der Befürchtung mündet, nicht kompetent über die Familienoffensive Auskunft geben zu können. Als unsicher gestaltete sich die Rekrutierung aber auch dann, wenn den Akteuren vor Ort nicht klar ist, wer auf Leitungsebene als fachlich geeigneter Ansprechpartner in Frage kommt. In einem Fall führte die Unklarheit dazu, dass die Anfrage der Forschergruppe von den zuständigen leitenden Fachkräften an die Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit weitergeleitet wurde.<sup>368</sup>

Diese Beobachtung veranlasst zu der Hypothese, dass leitende Verwaltungsakteure die Familienoffensive und den Prozess der Evaluierung nicht immer primär in einem fachlichen Sinne deuten, sondern von einer politisch brisanten Gemengelage ausgehen. Der Verweis auf die Öffentlichkeitsarbeit erscheint daher als Strategie, der politisch-öffentlichen Brisanz angemessen zu begegnen. Letztlich war es dennoch möglich, mit den zuständigen Akteuren Interviews zu führen. Darüber hinaus finden sich weitere Strategien der Verwaltungsfachkräfte, der Unsicherheit zwischen Fachlichkeit und Politik zu begegnen. Mehrere Interviewte machten das Interview abhängig von der Vorab-Zusendung des Leitfadens. Andere lehnten die Aufnahme der Interviews ab, trotz klarer telefonischer Absprachen. Nach kurzer Bedenkzeit stimmten diese der Aufnahme schließlich doch zu. Die Beobachtungsprotokolle verweisen auf verschiedene, explizit benannte Motive: Akteure haben die Befürchtung, ihre Gemeinde oder Kommune „komme schlecht weg“ und würde öffentlich an den Pranger gestellt. Ein zweites Motiv betrifft die politische Gemengelage. Ablehnung kann im politischen Deutungsrahmen als Strategie der Autonomiesicherung gelesen werden, die Gemeinden oder Kommunen gegen politische Instanzen des Landes in Stellung bringen. Die Beobachtungsprotokolle belegen, dass sich die in der Studie befragten Verwaltungsakteure keineswegs als gleichrangige Gestaltungspartner im Prozess der Planung und Implementation des Gesetzes wahrnehmen – und dies als Problem sehen.

In maximalem Kontrast zur allgemeinen Tendenz tritt ein Fallbeispiel, bei dem von der Verwaltungsleitung im Vorgespräch des Interviews vor Ort ganz unerwartet die Bereitschaft zum Interview zurückgezogen wurde. Selbst der beharrliche Versuch und der Hinweis, dass die Forschergruppe den Rückzug zur Kenntnis nehmen und analysieren wird, änderte nichts an der Entscheidung. Die Verwaltungsleitung wies die zuständige Fachbereichsleitung zur Interviewführung an. Im Gegensatz zu aktiven Verwaltungsakteuren, die trotz Unsicherheit die Chance der Befragung nutzten, erscheint dieser Fall als begründungsbedürftig. Es liegt nahe, dass in diesem Fall das Verhältnis von fachlicher und politischer Rahmung in besonderer Weise für Verunsicherung sorgt. Der Verweis auf die Fachbereichsleitung kann als Strategie erscheinen, die eigene politische Unsicherheit zu reduzieren und auf Fachlichkeit abzustellen.

Im Folgenden erfolgt die Auswertung der Verwaltungs-Studie entlang der beiden in Kapitel 3 entwickelten zentralen Forschungshypothesen:

1. „Die TFO wird als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert und reicht bei der Implementation nur bis zur mittleren Führungsebene“
2. „Die Akteure rezipieren eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO“

## 6.2 Ökonomisierung und Regulierung

**Die TFO wird als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert und reicht bei der Implementation nur bis zur mittleren Führungsebene**

Ökonomisierung wie Regulierung (Hypothese 1) adressieren insbesondere Verwaltungen auf der Ebene von Kommunen und Gemeinden. Vor der empirischen Analyse der zwei Dimensionen gilt es, den Grad der Bekanntheit der TFO bei Akteuren der Verwaltungen zu betrachten. Der Grad der Bekanntheit des Gesetzes, der in den KiTas ein Bild der Entkopplung zeigt, bekommt bei Verwaltungsfachkräften eine andere Bedeutung. Verwaltung bewegt sich innerhalb gesetzlicher Regelungen, Landesgesetze werden wie normale Verwaltungsakte behandelt. Die Bekanntheit des Landesgesetzes ist daher zu erwarten. Zentrale Instrumente des Gesetzes wie etwa die Infrastrukturpauschale, Subjektfinanzierung oder die Verpflichtung Plätze bereit zu stellen (Recht auf KiTa-Platz) betreffen ausdrücklich die Ebene von Kommunen bzw. Gemeinden.<sup>369</sup> Die Vergegenwärtigung der verschiedenen Instrumente des Gesetzes macht ein augenfälliges Missverhältnis deutlich. In den geführten Interviews

<sup>369</sup> „Die Adressierung der dezentralen Einheiten ist ein wichtiges Element regionaler Selbststeuerung der Aktiven Bürgergesellschaft in der Familienpolitik.“ (Habisch 2005, S. 46)

kommen diese keineswegs gleichermaßen zur Sprache. Die Infrastrukturpauschale etwa wird in den Interviews mit den Spitzen von Gemeinden oder Kommunen überhaupt nicht thematisiert.<sup>370</sup> Dieser Fakt erscheint als begründungsbedürftig. Denn die Infrastrukturpauschale kann als Anreiz verstanden werden, Politik vor Ort an Familien zu orientieren und richtet sich daher ausdrücklich an Spitzen der Kommunen und Gemeinden.<sup>371</sup> Eine mögliche Lesart für die fehlende Thematisierung könnte die anderweitige Verwendung der Infrastrukturpauschale sein. Das Missverhältnis drückt sich in den Interviews mit Verwaltungsfachkräften und Verwaltungsspitzen am deutlichsten dadurch aus, dass diese häufig die Subjektfinanzierung in einer ökonomisch prekären Deutung ins Zentrum stellen. In der Tendenz zeigt sich, dass der politisch kontroverse Diskurs über die TFO die Wahrnehmung Verwaltungsakteuren auf bestimmte Instrumente einengt.<sup>372</sup>

Die Bekanntheit der Familienoffensive hängt wesentlich vom Deutungskontext der jeweiligen Akteure ab, etwa vom professionellen oder verwaltungsspezifischen Hintergrund. Es finden sich in den Interviews mit Verwaltungsakteuren sehr unterschiedliche Deutungen des Gesetzes, etwa zu dessen Intention, der Rolle von Landespolitik, der Wahrnehmung der eigenen Rolle in der Gesetzesimplementation etc. Die befragten Akteure der Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte zeigen eine sehr differenzierte Kenntnis des Gesetzes und, wie zu erwarten, einen pädagogisch-fachlichen Deutungskontext. Bei den Verwaltungsspitzen der befragten Kommunen und Gemeinden wird die Wahrnehmung und Bekanntheit des Gesetzes überlagert von anderen Fragen, wie etwa der eigenen Finanzsituation. Während bei Akteuren der Jugendhilfe wenig überraschend der pädagogische Anspruch im Zentrum steht, kann die vorliegende Studie darüber Aufschluss geben, ob und in welcher Weise Bürgermeister Familienpolitik ins Zentrum ihrer politisch-administrativen Arbeit stellen. Zu unterscheiden sind dabei zwei Deutungsmuster. Im einen Fall steht das Selbstverständnis der Bürgermeister, als Repräsentant der Kommune zu agieren, was Familien- und Sozialpolitik einen zentralen Stellenwert zuweisen kann. Im anderen Fall steht das Selbstverständnis als ökonomisch definierter Verwalter, womit Familien- und Sozialpolitik zur ökonomischen Größe wird.

---

370 Die Infrastrukturpauschale wird in der gesamten Studie nur in einem Interview, im Bereich kommunaler Kindertagesstätten, thematisiert (2.7, 76 80).

371 Habisch 2005

372 Gleiches zeigt sich bei den KiTa Fachkräften (vgl. Kapitel 5).

Auch in den Interviews selbst wird die Frage des Bekanntheitsgrads zum Thema. Mehrere Interviewte aus dem Bereich der Jugendhilfe problematisieren aus einem fachlich bestimmten Deutungsmuster heraus Wissensdefizite bei der Umsetzung der TFO.<sup>373</sup> Die Kritik bezieht sich in einem Fall auf Sachbearbeiter in Gemeinden des ländlichen Raums, wonach diese zu wenig Praxis etwa in der Beratung zur Antragstellung des TEG haben.<sup>374</sup> In einem anderen Fall wird die Verantwortung von Gemeinden und damit die Rolle von Bürgermeistern kritisch betrachtet.<sup>375</sup> In den Gemeinden steht und fällt die Infrastruktur von KiTas mit dem politischen Willen der Bürgermeister. Problematisch wird dies etwa dann, wenn das zuständige Jugendamt den eigenen Bedeutungsverlust wahrnimmt. Es ist ein Fall zu identifizieren, wo die Kommunalisierung im Zuge der Familienoffensive zu einer zunehmend passiven Haltung führt. Die TFO fordert das Deutungsmuster professioneller Fachlichkeit heraus, indem der eigene fachliche Status strukturell entwertet wird. In dem Fall besteht zumindest die Gefahr eines fachlichen Vakuums durch fehlende Fachberatung und Betreuung der KiTas.<sup>376</sup> Bereits die vorliegende, quantitativ sehr begrenzte Fallstudie zeigt, dass Bürgermeister gegenüber Familienpolitik und pädagogischer Fachlichkeit ein sehr unterschiedliches Maß an Sensibilität und Kompetenz aufweisen. Im SGK-Workshop wird ausdrücklich gefragt, welche Reichweite die TFO für die Gemeinden hat oder ob etwa der Wechsel eines Bürgermeisters entscheidender ist für eine gelingende Familienpolitik in der Kommune.<sup>377</sup>

Die Frage nach dem Bekanntheitsgrad wirft zudem die Frage auf, wie Verwaltungsakteure den Prozess der Implementation des Gesetzes erfahren haben und bewerten. Das Programm der TFO intendiert, so das Habisch-Gutachten, mit ihrer gesamten Anlage einen „weit reichenden Systemwechsel“. „Die Umstellung erhöht die Anpassungs- und dezentrale Selbststeuerungsfähigkeit im Kinderbetreuungssystem.“<sup>378</sup> „Subsidiäre Strukturen“ sollen dezentral Entscheidungskompetenzen übernehmen. „Gesellschaftspolitik wird [...] als Gestaltung eines autonomen Handlungs- und Entscheidungsraumes anderer [nicht: der Landesebene, d.V.] familienpolitischer Akteure (Eltern, Kindergärten, Kommunalpolitik) begriffen.“<sup>379</sup>

373 2.13, 13, 25; 2.3, 21; 2.10, 16f. Zur Relevanz auch parteipolitischer Präferenzen in der kommunalen KiTa Politik vgl. auch Mosimann/Giger 2008.

374 Die vorliegende Erhebung erlaubt nur vermittelte Befunde zu dieser Frage, da die Ebene der Sachbearbeiter nicht im Sampling erfasst ist.

375 2.15

376 In einem strukturell vergleichbaren, kontrastierenden Fall finden wir dagegen Muster hoher Aktivität und eigener Verantwortungszuschreibung (2.10).

377 „Was hat die Gesetzesänderung gebracht? Hat die tatsächlich jetzt ein Mehr gebracht für die, für die Gemeinde. Auch Selbstentscheidung, oder wie auch immer. Oder ist das aufgrund des Bürgermeisterwechsels zum Beispiel in [...] passiert?“ (3.6, 108)

378 Habisch 2005, S. 45

379 Habisch 2005, S. 52f.

Damit kann die TFO als Fallbeispiel in die Debatte des „aktivierenden Sozialstaats“ eingerückt werden.<sup>380</sup> Begriffe wie „Selbststeuerung“ der zu aktivierenden Instanzen oder Personen rücken ins Zentrum der normativen Formulierung.<sup>381</sup> Der Prozess der Aktivierung setzt Potentiale, hier der Kommunen und Gemeinden bzw. der Verwaltungsakteure, systematisch voraus. Wenn sich kommunale Akteure mit hohen (Autonomie-)Potentialen – und dem starken Deutungsmuster kommunaler Selbstverwaltung – bereits in der Kommunikation des Gesetzesvorhabens nicht als gleichberechtigte Partner wahrnehmen, wie im zitierten Fallbeispiel, dann findet sich eine klare Verletzung des gesetzten Aktivierungsnormativs. Statt einen partizipativen Aktivierungsmodus vorauszusetzen, muss in diesem Fall von einem autoritären Aktivierungsmodus ausgegangen werden.<sup>382</sup> Damit verletzt das Programm den Gestus der Verantwortungsabgabe bereits durch die politische Kommunikation im Vorfeld.<sup>383</sup>

„Ich habe eben auch so den Eindruck gehabt und das hat uns manchmal wütend gemacht, nicht frustriert, wütend gemacht, als Vertreter der Kommunen, dass man da nicht zugehört hat, was wir gesagt haben. Dass man unsere Argumente weg gewischt hat und dass keine vernünftige Diskussion möglich war.“ (2.6, 6)

„Ich bin Bürgermeister einer Stadt, ich will etwas in der Stadt entwickeln, und ich will was im Landkreis entwickeln. So weit sind meine Gedanken erst mal. Ich bin da nicht für Erfurt, oder sonstwas, sondern ich will erst mal in der Region etwas. Ich will etwas entwickeln. Und wo 2004, oder 5, dann das Thema kam, war's doch bis dahin gar kein Thema, zu diskutieren. Wir hatten viele andere, wichtigere [Zustimmung] Probleme! Wir bringen eigentlich ein Problem auf die Tagesordnung, was gar keines war [anderer Sprecher: „Was gar nicht wirklich“] Und entwickeln das in den letzten drei, vier Jahren zu einem wahren Problem.“ (3.6, 110)<sup>384</sup>

Die Frage nach dem Bekanntheitsgrad wirft weitergehende empirische Fragen auf, die direkt Bezug nehmen auf die Ökonomisierungs- und Regulierungshypothese: Nehmen Akteure der Verwaltungen auf der Ebene von Gemeinden und Kommunen wahr, explizit Adressat des Gesetzes zu sein? Wird die Zuschreibung von Verantwortung in der KiTa-Politik auf die Gemeindeebene wahrgenommen und darüber hinaus in

380 Vgl. Lessenich 2008

381 Lessenich 2005, S. 24

382 In der sozialpolitikwissenschaftlichen Diskussion wird allerdings bezweifelt, ob die Metapher der „Aktivierung“ in einer Demokratie überhaupt angemessen verwendet werden kann. Sie unterstellt stets einen Top Down Modus, insoweit der Staat und seine Agenturen als den Bürger „aktivierend“ gedacht werden (Opielka 2008, S. 86ff.). Begriffe wie „Empowerment“, Selbsthilfe oder Selbststeuerung erscheinen demokratiepolitisch adäquater.

383 In zwei Fällen von Verwaltungsspitzen auf Gemeindeebene wird dagegen die Kommunikation der Landesregierung bzw. Fachminister im Vorfeld der Gesetzgebung und im Prozess der Implementation ausdrücklich und mehrfach positiv bewertet (2.12; 2.14).

384 2.2, 7; 2.4, 5

den Deutungsmustern der Akteure auch akzeptiert bzw. legitimiert?<sup>385</sup> Diese Frage erweist sich als zentral, da Akteure vor Ort nur dann angemessen agieren – und auf das Landesgesetz reagieren – können, wenn ihnen die Verantwortungszuschreibung auch klar ist. In der Dimension Regulierung („Governance“) wird als explizites Ziel der Familienoffensive „Dezentralisierung“ genannt. Daran schließen sich weitere Fragen an: Inwiefern ist die Erfüllung der aktivierenden Politikstrategie auf kommunaler Ebene objektiv gedeckt? Angesprochen ist insbesondere der ökonomische Spielraum von Kommunen und Gemeinden, aber auch der Gestaltungswille – das heißt auch: Mentalitäten – kommunaler Akteure. Als Parameter der Dezentralisierung wird die „Steigerung der Effizienz der Verwaltung“ herangezogen. Entspricht diese Zielformulierung den Erfahrungen der befragten Verwaltungsakteure? Dominieren hierbei Dimensionen interner Effizienz, etwa durch größere Transparenz? Oder werden Effizienzanforderungen als Mantel einer verdeckten Umverteilungsstrategie des Landes wahrgenommen, die diffuse Ängste und Deutungsmuster des „Spargesetzes“ mit sich bringen?

Nehmen sich die befragten Verwaltungsakteure auf der Ebene der Kommunen und Gemeinden als Adressaten des Gesetzes wahr? Als Indikator für eine Adressierung gilt die Frage, ob Gemeinden grundsätzlich zuständig sein sollen für KiTa-Betreuung und Auszahlung des TEG.<sup>386</sup> Die weitergehende Frage der legitimen Adressierung thematisiert, ob Gemeinden auch real in der Lage sind, diesen Auftrag zu erfüllen.<sup>387</sup> In den Interviews spielt das Deutungsmuster kommunale Selbstverwaltung und damit Verantwortung durchweg eine wichtige Rolle.

„Also dass die Kommune im Mittelpunkt der ganzen Aktivitäten steht, unter stütze ich ausdrücklich. Die kommunale Selbstverwaltung ist eine wunderbare ein wunderbares Ergebnis der demokratischen Entwicklung in Deutschland. Das betrifft ja jetzt hier nicht nur die Kindertagesstätten, das bezieht sich auch weiter auf die Gestaltung der Schulen in den Gebietskörperschaften.“ (2.5, 15)

Grundsätzlich möchten die Befragten in den Interviews keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass KiTa-Betreuung Angelegenheit der Kommune sein sollte. Die Ausgestaltung der Verantwortungsannahme jedoch zeigt in den Interviews eine breite inhaltliche Variation. Bei den untersuchten kreisfreien Städten bestehen ausdifferen-

385 „Eine erwünschte Nebenwirkung ist zudem die Sensibilisierung lokaler Verantwortungsträger für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Struktur von Kinderbetreuungseinrichtungen. Vor Ort ist es noch am ehesten möglich, Selbsthilfepotentiale für eine möglichst kostengünstige und regional vernetzte Kinderbetreuungsinfrastruktur zu mobilisieren, Elterninitiativen zu aktivieren etc.“ (Habisch 2005, S. 46)

386 Das Landeserziehungsgeld wird im Kontext der zweiten Hypothese, der Verschiebung von sozialen Dienstleistungen hin zu Geldleistungen behandelt.

387 In Bezug auf die Dimension Regulierung („Governance“) kann als explizites Ziel der TFO Deregulierung identifiziert werden, verstanden im Sinne einer Zunahme kommunaler Verantwortung. Insofern kommt den Fragen ein wichtiger Stellenwert zu.

zierte Verwaltungen mit einem hohen Maß an Fachlichkeit.<sup>388</sup> In den Interviews finden sich eindrückliche Schilderungen, in welcher Weise die Infrastruktur der kreisfreien Städte vor Ort vernetzt ist. Die Verantwortungsannahme wird in den Interviews im Deutungsmuster kommunaler Selbstverwaltung und einem selbstbewussten Gestus vorgetragen. Auffällig ist eine deutliche Diskrepanz zwischen Selbstzuschreibung und Fremdzuschreibung bei Verwaltungsakteuren der Städte. Kreisfreie Städte nehmen in der Selbstzuschreibung die mit dem Gesetz intendierte grundsätzliche Zunahme an Verantwortung wahr und quittieren diese durchweg positiv. In Bezug auf eine allgemeine Diagnose, in der Fremdzuschreibung jedoch macht sich große Skepsis gegenüber der Verantwortungszuschreibung breit.

Bei kleinen Gemeinden steht eine vergleichbare personelle Infrastruktur und damit auch kollektive Identitätsbildung nicht zur Verfügung.<sup>389</sup> Begründungen für Verantwortungsannahme fallen vorsichtiger aus, nicht unbedingt mit fachlichen Begründungen und eher mit Bezug auf allgemeine Prinzipien. In einigen Interviews wird die Frage, ob die Gemeinden legitimer Ansprechpartner und verantwortlicher Akteur der KiTa-Betreuung sowie Auszahlung des TEG sind, nicht klar beantwortet. Die Befragten schildern dann etwa praktische Probleme, die sie mit der Frage assoziieren. Ob diese Befunde auf Unverständnis, oder etwa auf eine Überforderungssituation mit entsprechender Unsicherheit verweist, kann nicht eindeutig entschieden werden. Ökonomische Grenzen der Verantwortung betreffen etwa auch übergeordnete Verwaltungsebenen.<sup>390</sup> Akzeptanz dagegen findet die Verantwortungszuschreibung bei Verwaltungsspitzen von Gemeinden etwa mit Bezug auf das herangezogene Subsidiaritätsprinzip der verschiedenen politischen Ebenen.

„Ja, ich sehe auch diese Sachen hier positiv. Es wirkt sich ein Stückchen Subsidiaritätsprinzip aus, weil ich auch ein Verfechter des Subsidiaritätsprinzips bin, das dann heißt, die kleinere Einheit hat Vorfahrt vor der größeren, wenn sie dem Einzelnen gegenüber bessere Lösungen organisieren kann. Und ich gehe davon aus, dass wir das vor Ort besser regeln können, als das Land, was weit weg ist vom Schuss ist und nicht weiß, was konkret gebraucht wird und in Anspruch genommen wird.“ (2.14 26)

Ein wichtiges Argument für die Begründung lokaler Verantwortung ist das Wissen der Akteure vor Ort, was sich auch in anderen Interviews zeigt. An der Stelle erscheint

388 Die Erfahrung im Forschungsprozess zeigt, dass Akteure der unterschiedlichen Ebenen bei den befragten kreisfreien Städten schon durch ihre räumliche und personelle Nähe „an einem Strang ziehen“. Anders stellt sich die Lage in den Landkreisen dar. Dort ist das gemeinsame Interesse der relevanten Akteure weniger eindeutig zu identifizieren, ein gemeinsames Handeln aller Beteiligten nicht vorauszusetzen.

389 2.9; 2.11

390 „Die Rolle des Landkreises ist viel zu weit im Hintergrund. [...] Ich bin der Meinung, dass die Landkreise viel viel stärker hier mit ins Boot genommen werden müssen. Denn die finanzielle Verantwortung nur den Kommunen zu überlassen ist ebenfalls falsch in dieser breiten Masse.“ (2.8, 63)



die Intervention des Landes sogar als Störung, gewünscht wird ein weiter reichender Spielraum kommunaler Akteure.

„Und das Land ist weit weg und weiß nicht was wirklich passiert vor Ort. Wenn überhaupt, sind wir näher dran. Wir kennen unsere Einrichtungen alle zusammen. Ich kenn' jede Leiterin. Ich weiß ganz genau, was, was vor Ort passiert und nicht passiert. Das Land ist weit weg. Also, da wünschen wir uns ein bisschen mehr Möglichkeiten auf der örtlichen Ebene.“ (2.3, 34)

In verschiedenen Interviews spielt die Thematik der Landesebene, die von einer Realität vor Ort als weit entfernt wahrgenommen wird, eine Rolle. In einigen Fällen wird dem Land sogar vorgeworfen, mit der Familienoffensive keineswegs fachlich begründet vorgegangen zu sein, womit das Deutungsmuster kommunaler Selbstverwaltung und damit Verantwortung um das Deutungsmuster Fachlichkeit erweitert wird.<sup>391</sup>

Die untersuchten Jugendhilfeakteure der kreisfreien Städte heißen die Verantwortungszuschreibung an die eigenen Städte für gut, treten dort aber gleichzeitig auch als aktive, gestaltende fachliche Akteure auf. Verantwortungsannahme und Fachlichkeit sind somit integriert. In Bezug auf Gemeinden stellt sich die Lage anders dar. Bei allen befragten Jugendhilfeakteuren, nicht nur der kreisfreien Städte, findet sich eine ausgeprägte Skepsis, ob Gemeinden in der Lage sind, die zugeschriebene Verantwortung auch einlösen zu können. Die Begründungen hierfür sind vielfältig, und werden immer vor dem Hintergrund der eigenen professionellen Fachlichkeit vorgebracht. Ein zentrales Argument für die Skepsis ist die Beobachtung prekärer Fachlichkeit in Einrichtungen kleiner Gemeinden. Die Interviewsequenzen belegen die aus dem Deutungsmuster der Fachlichkeit kommende Klage über das fachliche Vakuum, was in Landkreisen entstehen kann im Geflecht aus Kreisjugendamt, Bürgermeister, (freiem) Träger und KiTa.<sup>392</sup> Die Autonomie der Selbstverwaltung und Ansprüche von Fachlichkeit stehen sich konkurrierend gegenüber.

„Zentraler Ansprechpartner für Kinderbetreuung [überlegt] halte ich die Gemeinden für recht ungeeignet. Ich seh' das ja an meiner kleinen Gemeinde [Wohnortgemeinde der Interviewten], die schon seit vielen Jahren. Da ist niemand, der eine Fachkompetenz mitbringt. Die Einrichtungen, die Leiterinnen, die Erzieherinnen bräuchten dringend Fachberatung. Die ist nicht vorhanden. Der Vorgesetzte ist der Bürgermeister. Der kommt irgendwie aus dem Baubereich“ (2.3, 17)

„Mir fehlt sowieso im ganzen Land eine wirklich gute, fachkompetente Fachberatung. Das ist eigentlich Aufgabe des Landesjugendamtes, aber die mit einer Handvoll Leute sind da vollkommen überfordert. Also nicht fachlich überfor-

391 2.16, 6; in Bezug auf das Landeserziehungsgeld vgl. 2.3, 30

392 Die Kritik zielt nicht primär auf KiTas in freier Trägerschaft, da diese auf verbandsinterne Fachberatung zugreifen können.

dert. Das sind gute Leute! Das darf man nicht falsch verstehen. Aber das sind viel zu wenige.“ (2.3, 21)

Eine erfolgreiche Verantwortungszuschreibung setzt voraus, dass die verantwortlichen Akteure in den Gemeinden diese Zuschreibung auch annehmen. Die folgende Interviewsequenz, aus dem Interview mit zwei Jugendhilfeakteuren eines Landkreises entnommen, stellt die Annahme von Verantwortung durch die Gemeinden eindeutig in Frage. Gleichzeitig aber wird die Zunahme von Verantwortung für die Gemeinden durch die Familienoffensive wahrgenommen.

„Also natürlich sind mit dem Gesetz die Gemeinden mehr in der Verantwortung! [7 Sekunden Pause] Es zeigt sich aber denk ich gerade jetzt, ich weiß nicht ob ich es falsch sehe – bitte berichtige mich, wenn [Zustimmung des zweiten Interviewten] aber jetzt gerade mit dem Kinderbetreuungsausbau, den wir jetzt, wo Investitionen beantragt werden können für den Kindertagesbetreuungsausbau unter drei Jahren, und da sind die Gemeinden, die Kommunen die Antragssteller. Da zeigt sich mir zumindest, dass sich die manche Kommune noch nicht immer in der Verantwortung sehen, weil dort [...] also da, also die Kommune müsste sich dort klar positionieren zu ihrer Einrichtung „Wollen wir das? Was wollen wir? Wie wollen wir uns daran beteiligen? Wenn's jetzt, wenn wir jetzt die Möglichkeit haben, dort zu investieren“ Und das ist hier nicht passiert, und das ist für mich zumindest ein Zeichen – sicher nicht flächendeckend, aber im großen Teil, dass sich Kommunen doch noch nicht so wirklich verantwortlich immer fühlen für ihre Einrichtung“ (2.10, 16)

Im kontrastierenden Fall eines Jugendamtes auf Landkreisebene scheint die Zunahme von Verantwortung für Gemeinden geradezu als Paradigmenwechsel. Die Rede ist von einer „großen Kommunalisierung“.<sup>393</sup> Beide Fälle treten in Kontrast. Im Fall eines Jugendamtes wird von einem leitenden Mitarbeiter ein massiver eigener Bedeutungsverlust wahrgenommen.<sup>394</sup> Im anderen Fall zeigen sich die Akteure im Interview als aktive Begleiter der KiTas und auch der kommunalen Akteure in ihrem Landkreis. Die Autonomie der Selbstverwaltung und Ansprüche von Fachlichkeit stehen konkurrierend gegenüber und werden dann zur Gefahr, wenn Mentalitäten von Verantwortlichen die vom Land durch die TFO zugeschriebene Verantwortung nicht wahrnehmen und umsetzen.

393 „Gibt es auch Jugendämter, die sie schon befragt haben, die nicht alles beantworten konnten? Durch diese große Kommunalisierung der Kindertagesstätten ist ja dem Jugendamt mitunter nicht alles bekannt.“ (2.15, 9)

394 „Für die kommunalen Träger ist ja das Jugendamt zuständig für die fachliche Beratung, aber ich muss sagen, dass hat vorher besser geklappt, wo die Kommune nicht diese Selbstständigkeit hatte, die sie heute hat. Dadurch, dass der Kreis nach dem alten Gesetz auch an der Personalplanung beteiligt war. Der Kreis musste vorher das Personal gemeinsam mit dem Träger und Gemeinde planen, prüfen und unterschreiben. [...] Ich will mal sagen ich hatte den Fuß besser in der Tür durch den Kreis.“ (2.15, 32)

Auch im dritten untersuchten Fall der Jugendhilfe auf Landkreisebene erfährt die Verantwortlichkeit von Gemeinden Kritik. Die „Zersplitterung“ der ausführenden Strukturen in den Gemeinden, die eine prekäre Fachlichkeit etwa bei der Beratung und Auszahlung des Erziehungsgeldes fördert, stellt gerade die bei den städtischen Fällen positiv eingeschätzte Kompetenz in Frage. Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei allen drei untersuchten Jugendhilfefällen auf Landkreisebene Kommunalisierung und Fachlichkeit in einem prekären Verhältnis stehen.

„Also die Geschichte wird aufgedröselt, es hat aus meiner Sicht auf jeden Fall auch zu einer Zersplitterung geführt, denn ob jetzt die Mitarbeiter aus den kleinen Verwaltungsgemeinschaften, das sind ja mitunter Strukturen, die sind so, so eng gefasst, dass jemand der macht Bauamt, der macht's Friedhofswesen und dann noch das Thüringer Erziehungsgeld. Ob ich das nun alles immer unter den Aspekt Familienfreundlichkeit subsumieren kann, weiß nicht und ich weiß auch nicht, ob dann die Leute im Einzelnen immer das Fachwissen haben, äh was jemand hat, der sich, der Zeit und Gelegenheit hat sich intensiviert mit der Materie auseinanderzusetzen“ (2.13, 13)

Die Kritik prekärer Fachlichkeit bezieht sich auch auf Verwaltungsmitarbeiter, die mit der Administration der Einrichtungen in den Gemeinden betraut sind. Im gesamten Landkreis finden sich keine sozialpädagogisch ausgebildeten Verwaltungsmitarbeiter.

„Und hier sage ich mir, ich kenne alle Verwaltungsangestellten, die mit Kindergarten betraut sind, nach dem neuen Gesetz. Sind alles sehr gute Mitarbeiter. [Pause] Aber es ist, ich überlege jetzt. In meinen ganzen Gemeinden ist nicht einer dabei, der eine sozialpädagogische Ausbildung hat. [Pause] Und das meine ich jetzt mit anderer Sicht. Verstehen sie mich?“ (2.15, 142)

Aus Sicht des Deutungsmusters *Fachlichkeit der Jugendämter* wird von den Jugendamtsakteuren kritisiert, die Bürgermeister von Gemeinden unterscheiden nicht zwischen der Mindestausstattung, die das Land mit dem Personalschlüssel vorgibt, und einer pädagogisch angemessenen Personalausstattung. Problematisch erscheint insofern eine – freilich nicht vorauszusetzende – pädagogisch-fachliche Kompetenz von Verwaltungsspitzen.

„Also, ich denke es ist immer noch so, dass den meisten Kommunalpolitikern nicht so präsent ist, dass es sich hier wirklich um einen Mindestschlüssel handelt [Zustimmung des zweiten Interviewten] den die Regierung vorgibt. Das heißt, dass ist das Mindeste, was ich vorhalten muss. Und es ist noch nicht so angekommen, dass, wenn ich eigentlich wirklich eine gute Betreuung gewähren leisten möchte, dass ich da eigentlich was draufpacken muss.“ (2.10, 9)

Das folgende, sehr ausführliche Zitat aus der Jugendhilfe verdeutlicht eine Grundtendenz in den Interviews und spitzt hierbei die relevantesten Themen zu. Ebenfalls

wird der Punkt aufgegriffen, dass das Landesgesetz mit dem Personalschlüssel ein Normativ vorgibt. Selbst wenn der Personalschlüssel immer wieder als „Mindestausstattung“ gekennzeichnet wird, entbehrt dieser jeglicher fachlicher Grundlage, so die fachlich-pädagogische Kritik. Die Interviewsequenz belegt eindrücklich, dass die Landesfinanzierung, insbesondere die im Gesetz vorgegebenen Personalressourcen, bei Akteuren mit dem Deutungsmuster pädagogischer Fachlichkeit auf Unverständnis stößt. Das von der Landespolitik selbst formulierte, und bei Akteuren völlig akzeptierte Ziel der Implementation des Bildungsplans wird von dem gegebenen institutionellen Hintergrund als nicht erreichbar bezeichnet. Darüber hinaus macht die Sequenz deutlich, dass der Austausch zwischen den fachlich zuständigen Akteuren der verschiedenen Ebenen als ausgesprochen mangelhaft eingeschätzt wird. Dies betrifft insbesondere die strukturelle bzw. ökonomische Kontextuierung pädagogischer Zielvorgaben, etwa des Bildungsplans.<sup>395</sup> Im Deutungsmuster Fachlichkeit erscheint die TFO bereits im Vorfeld der Implementation insofern als „top-down“-Strategie des Landes, die aus der Distanz heraus darauf verzichtet, Erfahrungen und Ansprüche vor Ort in die pädagogisch-fachliche Konzeption des Gesetzes einzubeziehen. Akteure vor Ort können sich eine Dekontextualisierung von Bildungsplan und TFO nicht erlauben.

„Diese Zielformulierung der Landesregierung spiegelt für mich einmal mehr wieder, dass *wir*, die Jugendämter und die freien Träger, die Kommunen also und die Landesregierung von zwei verschiedenen Paar Schuhen sprechen. Das heißt, das was sie sagen, damit bin ich d'accord, auch die Kopffinanzierung, also die pro Kind Finanzierung. Das was aber dabei hinten raus kommt und so mit diese Zielsetzung erfüllen soll, ist nicht stimmig. Das ist ganz einfach das Problem. Ich habe Ihnen das Papier der Europäischen Kommission gegeben. [...] und in diesem Papier ist sehr trefflich beschrieben: Wie sollten pro Kind die Erzieheranteile beziehungsweise die Leiteranteile pro Gruppe geregelt sein. Dieses Papier ist für mich nicht der Maximalstandard, also wenn wir könnten, dann würden wir gerne so viele haben, sondern ich sehe in diesem Papier eine Mindestausstattung, um eine gute inhaltliche Arbeit zu leisten, eine gute pädagogische Arbeit zu leisten. Also es ist für mich so ein Stück, dass, was die Pflicht ist und die Kür kann ich oben aufsatteln als Kommune, wenn ich dann noch will und diese Pflicht sollte, hätte für mich in dem Gesetz festgeschrieben sein müssen, mindestens diese Pflicht. [...] Ich habe persönlich auch immer wieder den Eindruck gehabt, wir haben ja viele Diskussionsrunden mit dem Kultusministerium, ja das spreche ich jetzt an, um dieses Thema gehabt, weniger das Sozialministerium mehr das Kultusministerium, was ist tatsächlich von ihrem Ziel, mit dem was uns das Land an Personal zur Verfügung stellt, zu ver wirklichen. Und wir sind immer wieder als kommunale Vertreter zu dem Ergeb

395

Diese Einschätzung wird von der Forschergruppe geteilt. Die Konzeption des Bildungsplans in der Verantwortung des TKM abstrahiert von realen Kontexten. Problem verstärkend kommt hinzu, dass die zuständigen Fachministerien hierzu offenbar keine inhaltliche Auseinandersetzung führen, bzw. diese aus ressortspezifischen Gründen sogar ablehnen (Beobachtungsprotokoll der Sitzung im TMSFG 5.11.2008).

nis gekommen, es ist nicht möglich diesen anspruchsvollen Bildungsplan von 0 bis 10, den wir haben und der wichtig ist und der auch sein soll, mit all den Rahmenbedingungen, die dieser Bildungsplan erfordert, auch umzusetzen. Es ist uns nicht möglich mit diesem Personal. [...] Auch die Begründung, dass Gesetz gibt ja nur einen Minimalschlüssel vor, die Kommune kann ja oben auf satteln, ist für mich keine Begründung, dass das Land dann mit den Zielsetzungen, die sie sich selber gestellt haben, tatsächlich auch erfolgreich sein kann. [...] Ich sag dann manchmal, nein ich sag es lieber nicht [Lachen]. Das ist wie mit den Bäckern, die von der Wurst sprechen. Fragen Sie nicht.“ (2.16, 6)<sup>396</sup>

Insgesamt betrachtet trifft die Verantwortungszuschreibung des Gesetzes an Gemeinden und Kommunen bei diesen selbst auf unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf Strukturen und Deutungsmuster. Die vom Gesetz avisierte „Dezentralisierung“ trifft im Feld auf Strukturen, die deren erfolgreiche Umsetzung erschweren. Auf der Deutungsebene sind insbesondere Mentalitäten bezüglich der Verantwortungsannahme angesprochen, aber auch die missverständliche Rezeption des gesetzlich vorgegebenen Personalschlüssels. Auf struktureller Ebene sind verschiedene Punkte angesprochen. Kritisiert wird explizit:

- eine fehlende, landesweit zuständige Fachaufsicht
- Infrastrukturen der Fachlichkeit in ländlichen Regionen sind schlecht vernetzt, was im Bedeutungsverlust von Jugendämtern in Landkreisen seinen stärksten Ausdruck findet
- dies führt zur Befürchtung, pädagogische Standards würden aufweichen
- die Kommunalisierung von Beratungsstrukturen beim TEG stellt Fachlichkeit in Frage
- die Subjektfinanzierung bedroht den Bestand kleiner Einrichtungen im ländlichen Raum
- insbesondere die prekäre Personalsituation in Einrichtungen kleiner Gemeinden erscheint als problematisch

Neben Mentalitäten der Verantwortungsübernahme und den benannten strukturellen Faktoren muss als zentraler struktureller Indikator die Finanzsituation der jeweiligen Kommunen und Gemeinden angesehen werden. Das Sample der qualitativen Studie mit ausgewählten fünf Standorten in Thüringen kann in Bezug auf die Finanzsituation als repräsentativ angesehen werden.<sup>397</sup> Die Finanzsituation der untersuchten Standorte ist unterschiedlich. Es finden sich Fälle, bei denen die Kommune zusätzliches Geld für die Personalausstattung der Einrichtungen zur Verfügung stellen kann und auch zur Verfügung stellt. Dies setzt, wie in den Interviews mehrfach betont wird,

396 Das in der Interviewsequenz angesprochene „Papier der Europäischen Kommission“ wird in Kapitel 3.2.4 behandelt und in den Empfehlungen (Kapitel 9) genutzt.

397 Insofern wirkt die gemeinsame Standortauswahl zwischen Forschergruppe und Auftraggebern nicht verzerrend.

sowohl politischen Willen als auch Finanzkraft voraus. In den Interviewsequenzen wird großer Unmut gegenüber der Ambivalenz zwischen fachlicher Anforderung und finanzieller Realisierung in der TFO deutlich.<sup>398</sup> In einer anderen Gemeinde strebt der Bürgermeister an, die Elterngebühren aus dem Haushalt der Gemeinde zu finanzieren.<sup>399</sup> In Kontrast hierzu tritt der Fall einer Gemeinde, deren prekäre Haushaltssituation zum Hintergrund eingeschränkter Handlungsfähigkeit wird. Strategien der Familienförderung sind dort angewiesen auf ehrenamtliche Strukturen, die Einwerbung von Spendengeldern bei ansässigen Unternehmen oder symbolische Handlungen wie das Pflanzen von Bäumen für neugeborene Kinder. Diese dient einerseits dem Ziel die Gemeinschaft zu symbolisieren. Andererseits soll Familienfreundlichkeit der Gemeinde durch die Anlage eines Parks oder Gartens gestärkt werden. Dass Gemeinden oder Kommunen sehr ungleiche Voraussetzungen aufweisen, ist den befragten Verwaltungsakteuren bewusst und wird zur Folie der Kritik einer ökonomischen Ungerechtigkeit durch die TFO.<sup>400</sup>

Als Parameter der Dezentralisierung wird die „Steigerung der Effizienz der Verwaltung“ herangezogen. Explizites ökonomisches Ziel der TFO ist Steigerung der Effizienz bei der Dienstleistungserbringung.<sup>401</sup> Trifft diese Zielformulierung die Erfahrungen der befragten Verwaltungsakteure? Effizienz wird in den Interviews in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet. Das zentrale Deutungsmuster der TFO bezieht sich nicht auf effiziente Praxis vor Ort, wie vom Gesetz intendiert, sondern beinhaltet den Vorwurf von Kostensenkung durch das Land. Kritik aus dem Deutungsmuster der Fachlichkeit führt insbesondere bei Jugendamtsakteuren zu einer durchgängig negativen Bewertung. Andere Lesarten von Effizienz beziehen sich auf den geänderten Finanzierungsmodus, auf das Recht der Eltern, einen Platz in Gemeinden wählen zu können, und auf die Auszahlung des Thüringer Erziehungsgeldes<sup>402</sup>. Grundsätzlich teilen die befragten Akteure Gebote der Effizienz in der Verwaltung, etwa indem für Jugendhilfe ein angemessener Umgang mit Steuergeldern angemahnt wird.<sup>403</sup> In einigen Fällen wird dieses Gebot geradezu zur Grundlage der Kritik mangelhafter Effizienz durch die TFO. Die TFO greift in die Autonomie kommunaler Selbstverwaltung ein, indem die Regelung des Wunsch- und Wahlrechts (§ 4 ThürKiTaG) bei den

398 Bezugsrahmen der Einschätzungen sind pädagogische Rahmungen, die auch den Bildungsplan als legitimen Referenzrahmen einbeziehen. Zwei der befragten Kommunen haben zum Zeitpunkt der Befragung Studien in Auftrag gegeben bzw. selbst durchgeführt, die ein realistisches Bild notwendiger Personalressourcen in den Einrichtungen zeichnen sollen.

399 Auch in Bezug auf Personalanpassungen agiert der befragte Bürgermeister mit Handlungsspielraum, so dass diese der Selbstdarstellung nach großzügig vollzogen werden (2.12, 19).

400 2.1; 2.8; 3.6

401 Goebel 2005; Habisch 2005

402 Das Thüringer Erziehungsgeld wird im Kontext der zweiten Hypothese, der Verschiebung von sozialen Dienstleistungen hin zu Geldleistungen diskutiert.

403 2.13; 2.15; 2.16

Zielgemeinden zum finanziellen Mehraufwand führt.<sup>404</sup> Kritisch erscheinen jedoch auch die Grenzen von Effizienzforderungen im pädagogischen Kontext. Insofern spielt etwa das Thema Konkurrenz (Vermarktlichung) zwischen Trägern oder KiTas in den Interviews kaum eine Rolle. Die im Habisch-Gutachten positiv bewertete Konkurrenzsituation erscheint vor dem Hintergrund der vorliegenden Empirie als theoretisches Konstrukt.<sup>405</sup> Dies jedoch gilt nicht für die Konkurrenz zwischen Gemeinden. Thematisiert wird in den Interviews etwa die Rolle von KiTas für die Infrastruktur in strukturschwachen ländlichen Räumen. KiTas erscheinen dann als letzte öffentliche Einrichtungen, die lokale Identität stiften oder ganz praktisch Hilfe geben, Familien lange Wege zu Einrichtungen zu ersparen. Im zitierten Fall, der aus dem Workshop mit der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) entnommen ist, zeigt sich das Muster sehr deutlich. Das Wunsch- und Wahlrecht kann an dieser Stelle problematische Konsequenzen für lokale Infrastruktur und Identität im ländlichen Raum zeitigen.

„Wir haben einen Kindergarten, der hat acht Kinder zurzeit! Da schütteln sie alle mit dem Kopf, aber die leisten sich das halt, die verzichten halt auf was anderes. Die sagen, das ist das einzige, was im Ort noch ist, was noch lebt! Wo noch Kinder da sind, wo mal ältere Leute mal besucht werden können, oder wie auch immer. Das ist zwar nicht schön, aber die Kolleginnen, oder die Erzieher haben schon jetzt bestimmt fünf Jahre lang jedes Jahr kurz vor Weihnachten ihre Kündigung gekriegt, da hat sich der Rat wieder durchgekämpft, und da ist der wieder mit Sondergenehmigung, vorher!“ (3.6, 33)<sup>406</sup>

Die Einschätzungen zur Effizienz der unterschiedlichen Instrumente Gruppen- oder Platzfinanzierung sind in den Interviews kontrovers. Während die Mehrheit der befragten Verwaltungsakteure die Subjektförderung kategorisch ablehnt, finden sich in einzelnen Interviews differenzierte Positionen. Bei diesen wird die Subjektförderung präferiert, dennoch wird Kritik als legitim antizipiert wie im folgenden Beispiel.

„Sicher muss ich noch dazu sagen, es gab ja damals auch Kritik der Landesregierung, gab's auch in der Presse, auch speziell zu unserem Kreis, dass freie Plätze mit finanziert wurden. Ganz einfach weil die Kinder im September nicht alle da waren und mitunter die Kinder dann erst im April Mai Juni vielleicht erst gekommen sind und die Plätze vorher aber schon mit Personal ausgestattet waren oder mitunter Kinder gar nicht gekommen sind, die zwar angemeldet waren, aber letztendlich sich die Eltern das anders überlegt haben. Die Kinder sind nicht gekommen oder sind ein halbes Jahr später gekommen, nicht in dem Kindergartenjahr. Dann wurde auch kein Personal wieder zurückgefordert und da waren die Kritiker.“ (2.15, 106)

---

404 2.16

405 „[Die Stärkung der lokalen Ebene, d.V.] dient ferner der Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft und der Stärkung der Konsumentensouveränität der Eltern gegenüber den Einrichtungen, da diese nicht mehr unmittelbar bezuschusst werden, sondern Eltern und Kommunalpolitik auf Qualitätsunterschiede reagieren können.“ (Habisch 2005, S. 46; im Original hervorgehoben)

406 2.8; 2.10; 2.12

Diese Kritik an der bisherigen Gruppenfinanzierung umfasst verschiedene Punkte. Die Gruppenfinanzierung kam eher den Trägern zugute.<sup>407</sup> Mittel der Jugendhilfe wurden nicht sparsam eingesetzt.<sup>408</sup> Einrichtungen mit bestimmten, gemischten Gruppenstrukturen hatten finanzielle Vorteile.<sup>409</sup> Durch mangelnde Transparenz ist einem Missbrauch in Größenordnungen Vorschub geleistet worden.<sup>410</sup> Gleichwohl findet sich auch bei den Befürwortern der Subjektfinanzierung teilweise massive Kritik an der Finanzierungshöhe. Diese Kritik zielt vor dem Normativ pädagogischer Fachlichkeit besonders auf die Bemessung der Personalausstattung. In wenigen Interviews fand sich ein klares Bekenntnis zur Subjektfinanzierung als legitimes Instrument KiTa-Finanzierung.

Von Kritikern der Subjektfinanzierung wird eingewandt, dass diese eine sichere Finanzierung nicht gewährleisten kann. Das Gesetz wird als Spargesetz gedeutet. Die Subjektfinanzierung wird zur Ursache einer unsicheren und ineffizienten Finanzierung. Etwa wird bei den Öffnungszeiten ersichtlich, dass diese die vom Land geförderten neun Stunden Betreuungszeit deutlich überschreiten. Dadurch wird die vom Arbeitsmarkt geforderte Flexibilität der Eltern ermöglicht.<sup>411</sup> Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine kreisfreie Stadt, wo längere Öffnungszeiten die Regel sind.<sup>412</sup>

„Ich halte diese Regelung für nicht geeignet, eine effiziente oder sichere Finanzierung, wie es geplant ist, durchzuführen. Das ist ganz einfach zu begründen: Wenn der Kindergarten morgens um 6 Uhr öffnet, sind in der Regel nur ein, zwei Kinder da, es muss aber immer eine Erzieherin da sein unabhängig wie viele Kinder es sind. Es werden aber nur ein oder zwei Kinder finanziert. Das reicht aber nicht aus, um die Erzieherinnen zu finanzieren. Also das steht nicht im Verhältnis. Ich plädiere für die alte Regelung, die die Gruppe finanziert, und nicht das einzelne Kind. Das bestätigen mir auch alle Träger, mit denen ich darüber rede, mit denen ich diese Dinge verhandle. Also es ist weder eine sichere noch eine effiziente Finanzierung unserer Kindertagesstätten.“ (2.3, 14)

Insbesondere bei der Beurteilung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern, die KiTa und deren Ort frei zu wählen, wird deutlich, dass Effizienz als Normativ kommunalen Handelns durch die TFO verletzt wird. Vor diesem Hintergrund erfährt das Wunsch-

407 2.3, 14; 2.13, 7; 2.16, 6

408 2.13, 5

409 2.7, 22. In dieser Perspektive erscheint die alte Regelung als „Ungerechtigkeit“ zwischen verschiedenen Gemeinden oder Kommunen. Die neue Regelung „versucht, eine Gleichbehandlung herzustellen, das ist okay“ (2.7, 28 32).

410 „Also in Thüringen summiert sich das hoch auf über 8000 Kinder, die finanziert wurden sind, ohne dass sie da waren. Und dabei haben die Träger noch optimistische Prognosen abgegeben, hätte ich wahrscheinlich auch so gemacht.“ (2.14, 19)

411 2.10

412 In ländlichen Regionen gelten ähnlich hohe Anforderungen an Öffnungszeiten, wenn Arbeits- und Wegezeiten der Eltern berücksichtigt werden (vgl. 2.10, 13). Vor dieser Folie erfährt die Konzeption des Landesgesetzes welches von 9 Stunden ausgeht deutliche Kritik.



und Wahlrecht massive Kritik, wonach dieses in den Zielkommunen zusätzliche Kosten verursacht, die das Landesgesetz nicht adäquat ausgleicht.

„Ferner ist für mich nicht stimmig, [...] dass man [...] im Land uns zwar verpflichtet, als Kommune auch auswärtige Kinder zu nehmen, also dass Wunsch und Wahlrecht voll garantiert sein soll. Für Eltern die in [...] arbeiten und ihre Kinder mitbringen, find ich das wichtig und richtig, aber das was wir dann von den Heimatgemeinden der Eltern holen können, ist nicht das, was wir hier in der Stadt für Kindertagesstätten ausgeben. Es wird ein Durchschnittssatz landesweit ermittelt, in den Betriebskosten. Das sind die Miete und die Medienkosten, um eine Immobilie zu betreiben. [...] Weil wir [...] natürlich auch wie private Unternehmer rechnen müssen. Wir sagen was kostet uns das Gebäude tatsächlich. [...] Wir haben insgesamt in dieser Stadt 96 Kinder aus dem Umland gemein, davon 64 allein aus dem [...] einen Platz gewährt. Gleichzeitig gehen von uns knapp über 40 Kinder in andere Gemeinden. [Pause] Wir sind die Verlierer dabei als Stadt. Wir wollen die Kinder. Wir wollen auch weiter, dass die Eltern die Möglichkeit haben, aber wir wollen eine ordentliche Finanzierung.“ (2.6, 6)<sup>413</sup>

Ein zentrales Ziel der TFO und Indikator für die Effizienz ist Transparenz. Im Workshop der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik zeigte sich die Problematik, im Bereich der KiTa keine verbindliche Haushaltsplanung durchführen zu können.<sup>414</sup> Transparenz ist insofern nicht eingelöst, was insbesondere auf das Wunsch- und Wahlrecht zurückgeführt wird. Zum anderen bezieht sich Transparenz auf die Platzfinanzierung, indem diese Klarheit bei Verhandlungen mit den Trägern bringen soll. Für die Verwaltungen in den Gemeinden und Kommunen besteht zudem die Aufgabe, konkrete Regelungen zur Abrechnung mit öffentlichen und freien Trägern zu schaffen. Den Gemeinden kommt hierbei ein Spielraum zu. Im Sample finden sich Gemeinden, die jährlich, und andere, die mehrmals im Jahr, etwa an vier Stichtagen, abrechnen.<sup>415</sup> Hinzu kommen unterschiedliche Modi in Bezug auf die tägliche Stundenabrechnung.<sup>416</sup> Interessant ist an dieser Stelle der Vergleich mit der KiTa-Studie. Für KiTas erweist sich ein kommunaler Rahmen als massives Problem, der durch Abrechnungsmodi im Sinne der Kommune besonders effizient wirkt.<sup>417</sup> Damit wird der Gestaltungsspielraum von KiTa-Personal weiter erheblich eingeschränkt. In den Interviews mit den verantwortlichen kommunalen Verwaltungsakteuren bzw. Verwaltungsspitzen spielt diese Problematik jedoch keine Rolle. In einem Interview wird ausdrücklich für den in mehreren Stufen nach Stunden differenzierten Abrechnungs- und Erstattungsmodus geworben. In einem anderen Fall, wo von der vom

<sup>413</sup> Die im Forschungsprozess geführten Experteninterviews und eingesehenen Dokumente legen nahe, dass insbesondere Städte mit diesem Problem konfrontiert sind.

<sup>414</sup> 3.6, 5, 33; vgl. bei Jugendamtsakteuren 2.15, 15

<sup>415</sup> 2.9, 15; 2.11, 6

<sup>416</sup> 2.4, 21

<sup>417</sup> Vgl. Kapitel 5.2

Land gesetzten 9-Stunden-Regelung abgewichen wird, erfolgt im Interview keine Thematisierung dieser Ausgestaltung. Alle anderen befragten Verwaltungsakteure sprechen nicht über diesen Gestaltungsspielraum. Womöglich, so könnte angenommen werden, sind sich die befragten Akteure der Konsequenzen dieser Regelung und damit ihres eigenen Verwaltungshandelns für die KiTas bewusst.

An die Diskussion um Effizienz schließt sich die Frage an, ob Effizienzforderungen des Gesetzes zu einem nicht gerechtfertigten Sparen führen. Angesprochen ist das Deutungsmuster der Umverteilung von unten nach oben. Insbesondere bei Akteuren der Jugendämter dominieren Deutungen der Familienoffensive als Gesetz, welches ungerechtfertigt Geld aus dem System der KiTas heraus nimmt. Die Begründungen hierfür sind, wie anhand der verschiedenen Interviewsequenzen dokumentiert, pädagogisch-fachlicher Natur. Dabei zeigen die Befragten keineswegs ein undifferenziertes Bild der Ablehnung aller Instrumente des Gesetzes. Vielmehr entsteht der Eindruck von Jugendhilfeakteuren, die trotz ambivalenter Haltung gleichzeitig aber Verantwortung für ihr Aufgabengebiet übernehmen und daher in der beruflichen Praxis gleichsam als „Werbende“ für das Familienförderungsgesetz auftreten.<sup>418</sup>

Die Deutung der Familienoffensive als Spargesetz findet sich deutlich bei Jugendhilfeakteuren im ländlichen Raum. Die zitierten Interviewten assoziieren selbst den Begriff „Sparvariante“, auch wenn sie versuchen, diesen sofort zu verwerfen.<sup>419</sup> Sichtbar wird aber gerade dadurch eine pädagogische Alltagspraxis, die sich grundsätzlichen Sparzwängen ausgesetzt sieht. Besonders deutlich wird der zunehmend eingeschränkte Handlungsspielraum des pädagogischen Personals, was zu massiven Einbußen der pädagogischen Qualität führt. In der Konsequenz beobachten und erwarten die Jugendamtsakteure etwa die Tendenz hin zu einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ von frühpädagogischen Förderangeboten.

„Also die Familienoffensive hat gezwungen [...] erst mal Arbeit wieder auf den Prüfstand zu nehmen, neu zu durchdenken, aber mehr in ich will jetzt nicht „Sparvariante“ ist der falsche Begriff, aber manche Dinge runter zu fahren, weil es ganz einfach nicht mehr möglich ist, bestimmte Dinge zu gestalten. Eltern fragen natürlich. Und es ist dann schon für Eltern nicht mehr nachvollziehbar, warum bestimmte Dinge eben nicht mehr in dem Ausmaß stattfinden können.“ (2.10, 54)

„Und wenn die Landesregierung damit wollte, dass es eigentlich die Bildung und Erziehung im Vordergrund steht, dann ist das nicht angekommen, muss man wirklich so sagen. Und es kranken viele Einrichtungen, kleine Einrichtungen in der ländlichen Region, da, also an diesem schlechten Personalschlus

<sup>418</sup> 2.10; 2.15

<sup>419</sup> Soziale Erwünschtheit spielt in den Interviews mit den Verwaltungsakteuren durchaus eine Rolle.

sel, dass bestimmte Konzepte oder Angebote die zuvor noch möglich waren, zurückgefahren werden. Und sei's, wenn der, wenn allein der Spielplatz nicht gleich am Haus ist man ist zwar im Dorf, aber der Spielplatz liegt vielleicht am, am Waldesrand, wo man paar Meter laufen muss. Und das allein einem Kollegen dann nicht mehr möglich ist“ (2.10, 11)

„Die Endkonsequenz ist, dass den Kindern Möglichkeiten nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können, die man für ihre Bildung nutzen kann, und die das Kind auch nutzen kann, ganz einfach dem geschuldet, dass die Kollegin, die dann alleine ist, sagt: 'Das kann ich nicht riskieren'“ (2.10, 12)

„Beziehungsweise denk ich hat sich's auch vermehrt, ich sage nicht in Größenordnungen, aber das bestimmte Angebote die gemacht werden dann eben zu sätzlich finanziert werden [Zustimmung des zweiten Interviewten] Und damit geht man schon entweder in die sag' ich mal Zwei Klassen Gesellschaft, weil die Eltern, die sich's leisten können, die können natürlich ihrem Kind das auch, ja, gönnen, und andere können ihren Kindern bestimmte Angebote halt nicht vorhalten. Das ist jetzt sicher nicht flächendeckend, aber es ist, es gibt auch solche Tendenzen.“ (2.10, 55)

Bei Jugendamtsakteuren der Landkreise findet sich die implizite Deutung des Gesetzes als Spargesetz, da nach deren Erfahrung seit Einführung der TFO insbesondere Einrichtungen auf dem Land Personal einsparen mussten. Betroffen sind danach Kitas in Gemeinden, die nicht über die notwendige Zahl an Kindern verfügen. Auch in diesem Fall zeigt sich das rekonstruierte Muster, wonach ökonomische Effizienz zwar als Ziel wahrgenommen, aber deutlich kritisch betrachtet wird. Der durch die TFO vorgegebene Finanzierungsmodus wird zur existentiell entscheidenden Größe.

„Im Vergleich zu dem vorherigen Kindertagesstättengesetz, wo nicht die tatsächliche Zeit der Kinder zu Grunde gelegt wurde, sondern die Gruppe an sich, ist diese Finanzierung der Personalkosten pro Kind sicher effizienter, mitunter aber auch schwieriger einzusetzen und ist in den Kindereinrichtungen in der Summe der Finanzierung niedriger als diese alte. Beispiel. Eine Kindergarten gruppe besteht aus, sagen wir einmal 15 Kindern, in kleinen Einrichtungen, weil es gar nicht mehr Kinder in diesem Jahrgang gibt. Oder in zwei Jahrgängen. Die haben kleine Einrichtungen. Nach der alten Finanzierung [...] war die Pauschalfinanzierung auch ausreichend pro Gruppe. Wenn ich aber jetzt nur 15 Kinder in der Gruppe habe, reicht das ja nicht mehr aus, weil ich die 18 ja nicht erreiche bei der Pro Kind Finanzierung. Mir fehlen eigentlich drei Kinder, um diesen Personalschlüssel nach dem alten Gesetz zu erhalten. Das ist gerade im ländlichen Raum, in dem wir viele kleine Einrichtungen haben, durchschnittlich so 28 Kinder, 30 Kinder, wo ich die Gruppenstärke an sich nicht mehr erreiche, schwierig. Und da haben einige Einrichtungen weniger Personal als in der Vergangenheit.“ (2.15, 13)<sup>420</sup>

Auch in den Fällen städtischer Jugendhilfeeakteure wird die implizite Deutung als Spargesetz sichtbar. Der Spielraum des pädagogischen Handelns wird deutlich eingeschränkt, dieses konzentriert sich auf die Sicherung von Notwendigkeiten. Bemerkenswert ist diese Einschätzung, da im zitierten Fall eine relativ konstant gebliebene Personalausstattung vorliegt. Die Interviewsequenz dokumentiert sehr eindrücklich die Probleme, welche die äußerst ambivalente Struktur von TFO und Bildungsplan im Feld hervorrufen können.

„Der Personalschlüssel ist ja nicht verbessert worden. Er ist vielerorts ver schlechert worden. Wie soll da die pädagogische Qualität verbessert werden? Hat natürlich nicht unbedingt immer was miteinander zu tun. Aber wenn ich weniger Personen, weniger Personal in den Einrichtungen hab, dann muss ich erst die notwendigsten Dinge regulieren. Und notwendigsten Dinge heißt den Alltag der Kinder gestalten, für die Sicherheit der Kinder sorgen. Und wenn ich dann noch Zeit habe, kann ich mich auch darum bemühen, Kinder zu fördern. Projekte mit ihnen durchzuführen. Wenn ich aber keine Zeit mehr habe, muss ich das lassen. [...] Ich muss aber sagen, in [...] geht's einigermaßen, dadurch dass eben vorher eine Personalbemessung hatten, die der jetzigen in etwa gleichkommt. Aber Qualitätsverbesserungen hat's mit Sicherheit nicht gegeben. Mal sehen was jetzt mit dem Bildungsplan passiert. Mit Sicherheit wird's auch keine großen Verbesserungen geben. Tolle Vorstellungen, aber Verbesserungen? [...] Aber ich kann mir nicht vorstellen, dass man den Bildungsplan umsetzen und so nebenbei mal. Und auch hier gibt es ja nicht mehr Personal. Insoweit ist auch das mit einem Fragezeichen zu versehen.“ (2.3, 36)

Die Frage der Entwicklung pädagogischer Qualität in den Einrichtungen, die in den Interviews überwiegend negativ eingeschätzt wird, gerät mit den Anforderungen des Bildungsplans in einen Dauerkonflikt. Bei Verwaltungsspitzen finden sich einfache Formulierungen zur pädagogischen Qualität, etwa wird diese ausschließlich am formalen Bildungsstand festgemacht.<sup>421</sup> Mit der pädagogischen Qualität zeigt sich der besonders sensible Punkt, bei dem sich abzeichnet, dass die unterschiedlichen und teilweise prekären Bedingungen in den Gemeinden und Kommunen kritische Auswirkungen zeitigen. Zum zentralen Indikator pädagogischer Qualität wird – im Deutungsmuster pädagogischer Fachlichkeit und im Deutungsmuster einer aktiven sozialpolitischen Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen – über die Fälle hinweg die fast durchweg als prekär wahrgenommene Personalausstattung. Personalmangel erweist sich als Schlüsselkategorie des Deutungsmusters Ökonomisierung als Spargesetz. Die drei folgenden Zitate stehen exemplarisch für die in den Interviews zu findenden Einschätzungen.

„[Weil] einfach zu viele Kinder in der Gruppe dann sind. Ne? Wegen des Personalschlüssels. Und wenn das eben kleine Kinder sind, kann man sich halt nicht so individuell mit denen beschäftigen. Das ist einfach so! Und da müssten

die Gruppen halt kleiner sein. Und ein anderer Maßstab von Zuschüssen halt gewährt werden.“ (2.11, 30)

„Also jedenfalls eine positive Wirkung hat das Ganze nicht! Also der Frust war doch relativ groß, ne? Und der Frust ist auch noch groß. Und wenn jetzt auch noch der Bildungsplan kommt [lacht] da, da wird der Frust noch größer. Also die, die, die pädagogisches Personal, ge?, die, die bewerten Dinge wirklich nach dem, was sie merken. Und nicht, was man eben auch hier in dicken Heften präsentiert, und in wohlwollenden Formulierungen. Das nützt denen alles nichts, wenn die am Ende die Rahmenbedingungen in den Einrichtungen nicht haben! Dann wird das sogar ignoriert, was da steht.“ (2.4, 23)

„Also dass es jetzt so einen großen Ruck in der Qualitätsentwicklung durch, ich bezieh's immer wieder auf die Offensive, das hat sie nicht bewirkt! Sie hat in die Gänge gebracht, dass man natürlich über bestimmte Dinge nachdenken musste, ganz einfach, weil objektive Rahmenbedingungen sich total verändert haben. Aber auf der anderen Seite, wenn wir die künftigen Ansprüche sehen, die der Bildungs- und Erziehungsplan setzt, da müssen wir klar sagen: Mit die sem Rahmen geht es nicht! Sag ich so deutlich!“ (2.10, 56)

Als eine Dimension in der politisch-ökonomischen Typologie wurde „Depolitisierung“ identifiziert.<sup>422</sup> Depolitisierung greift in der Hypothese als implizites Ziel der TFO, um die Landesebene von der konkreten KiTa-Politik zu entlasten. In den Interviews mit Verwaltungsakteuren spielt die Frage im Wesentlichen nur implizit – im Kontext der Verantwortungsverschiebung hin zur Gemeindeebene und der gedeuteten Sparpolitik – eine Rolle. In einem Interview kommt das Thema explizit zur Sprache. Es geht um Depolitisierung der Verhandlungen zwischen öffentlichen und freien Trägern, die positiv bewertet wird.

„I: Kurze Nachfrage: Kann man sagen, dass der Stadtrat da einen größeren Einfluss hat oder hat sich da etwas verändert?

B: Im Gegenteil. [zweimal wiederholt] Weil es eigentlich für Politik nicht mehr so viel zu tun hat. Es ist ja Aushandlungssache zwischen örtlichem und freiem Träger, hinter dem eine Vereinbarung steht. Also ich denke, dass die Politik hier weniger beteiligt ist als vorher“ (2.3, 41f.)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich alle befragten Verwaltungsakteure grundsätzlich als Adressaten des Gesetzes wahrnehmen und die Verantwortungszuschreibung für sich selbst als positiv bewerten. Hintergrund dieser Einschätzungen ist das Deutungsmuster kommunaler Selbstverwaltung, was eine grundsätzliche Verantwortungsübernahme für KiTas vor Ort beinhaltet. Im Deutungsmuster pädagogischer Fachlichkeit und der aktiven sozialpolitischen Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen wird deutliche Zweifel geäußert, dass Verantwor-

tungsübernahme vor Ort funktioniert. Die Autonomie der Selbstverwaltung und Ansprüche von Fachlichkeit stehen in den befragten Fällen auf Landkreisebene durchaus konkurrierend gegenüber und werden dann zur Gefahr, wenn Mentalitäten von Verwaltungsspitzen die vom Land durch die TFO zugeschriebene Verantwortung nicht wahrnehmen und umsetzen. Das zentrale Deutungsmuster zur TFO bezieht sich nicht auf effiziente Praxis vor Ort, wie vom Gesetz intendiert, sondern beinhaltet den Vorwurf von Kostensenkung durch das Land. Kritik aus dem Deutungsmuster der Fachlichkeit führt insbesondere bei Jugendamtsakteuren zu einer durchgängig negativen Bewertung. Personalmangel erweist sich als Schlüsselkategorie des Deutungsmusters Ökonomisierung als Spargesetz. Effizienz ist eine Effizienz der Kosten aus der Perspektive des Landes. Insgesamt werden die Einschätzungen zur TFO aus den Deutungsmustern pädagogische Fachlichkeit, aktive sozialpolitische Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen und durch Konzepte zur Verantwortung im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung strukturiert. Die TFO erscheint dabei als Strategie des Landes, Verantwortung für die KiTas abzugeben, was sich in der ökonomischen Verantwortungsabgabe ausdrückt.

## 6.3 Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen

**Die Akteure rezipieren eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO**

Die zweite Hypothese geht davon aus, dass Akteure eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO wahrnehmen. Im Kern geht es einerseits um die Funktion des TEG im Kontext der Familien- und Bildungspolitik des Landes. Es steht zu vermuten, dass Akteure durch das Wahlrecht im dritten Lebensjahr eine langfristige Verschiebung von öffentlich finanzierten Dienstleistungen hin zu Geldleistungen („von der Objekt- zur Subjektförderung“) wünschen bzw. befürchten. Vom Gesetzgeber wird die Ausweitung von Geldleistungen explizit mit ökonomischen Interessen von Familien begründet („Familienleistungsausgleich“, Anerkennung der Familienarbeit), was dem konservativen Regimetypus entspricht. Implizit (teils auch explizit) wird – in Abgrenzung von der Klientenrolle – eine Ausweitung der Rolle des Konsumenten bzw. Kunden gewünscht, dem liberalen Regimetypus entsprechend. Andererseits steht zu vermuten, dass der veränderte Modus der Subjektfinanzierung und Pauschalierung von Leistungen von den Akteuren als Verschiebung des Verhältnisses weg von den Institutionen gedeutet wird. Der Wechsel der Adressaten von Institutionen zu Subjekten (Familien, Kinder) unterstützt diese Vermutung. Pauschalierung und Subjektförderung knüpfen an die expliziten Ziele nach Effizienz und Transparenz der TFO an (Hypothese 1). Die auf das Kind bezogene Pauschalie-

rung des Landesanteils an einem KiTa-Platz soll eine transparentere Kalkulation und langfristige Stabilisierung der Kosten bewirken.

Die Semantik von „Familienoffensive“ lässt für Fachkräfte in KiTas diffus einen Regimewechsel erahnen.<sup>423</sup> Dieser bedroht durchaus die eigene Institutionalisierung, indem Familien bzw. Eltern ein neuerdings zentraler Stellenwert zugewiesen wird. Für Fachkräfte bedeutet die diffuse Bedrohung einen Bruch mit institutionellen Traditionen der DDR, fügt sich aber ein in Erfahrungen von Krisen seit der Wende. Zur professionskulturellen Herausforderung wird das politische Programm durch die Familiensemantik, da tradierte Deutungsmuster im Umgang mit Familien in Frage gestellt werden. Im Kern geht es um die als fragwürdig wahrgenommene Koproduktion der sozialen Dienstleistung KiTa in einer gemeinschaftlichen Leistung von Fachkräften und Eltern bzw. Erziehungsberechtigten. Selbstkonzepte wie eigenes Rollenverständnis stehen in Frage. Auch in den Deutungen anderer Akteursgruppen der Familienpolitik, hier Akteure der Verwaltungen, spielt das Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Im Anschluss an historisch tradierte Strukturen geht die Forschergruppe auch hier von Deutungen einer überlegenen Qualität und damit Förderungswürdigkeit sozialer Dienstleistungen aus (sozialdemokratischer Regimetypus). Implizit verbindet sich mit dieser Perspektive eine Wahrnehmung der Nutzer von Diensten als Klienten, deren Bedarf optimal durch Professionelle festzulegen ist. Insofern ist von einem Deutungsmuster pädagogischer Fachlichkeit auszugehen, welches der eigenen Profession den Vorrang einräumt bei der Erziehung und Bildung von Kindern, und gleichzeitig Familien ein Bild von Defiziten zuschreibt. Die Idee einer Koproduktion der sozialen Dienstleistung KiTa erscheint als nicht ohne weiteres voraussetzender Mittelweg zwischen Erziehung und Bildung in Familien und institutioneller Dienstleistung. Durch das TEG stellt sich die Frage, ob der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz ab dem dritten Lebensjahr, der mit dem Wahlrecht der Eltern verbunden ist, in den Deutungsmustern der Akteure zu einer Schwächung der Institution KiTa führt. Die Besuchsquote der Kinder im dritten Lebensjahr in Thüringen weist nach der Statistik des TLS (Stand: 15.03.2008) zwischen 2006 und 2008 zunächst einen Rückgang, dann wieder einen leichten Anstieg auf.<sup>424</sup> Wenngleich zwischen einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten deutliche Unterschiede bestehen, ergibt sich ein insgesamt konstantes Bild bei der Besuchsquote. Deutungsmuster der institutionellen Schwächung müssen daher als begründungsbedürftig erscheinen.

Als empirische Fragen schließen sich an: Sprechen die befragten Verwaltungsakteure der TFO grundsätzlich die Intention zu, gegen die Realität und Tradition sozialer

423 Vgl. Kapitel 5

424 Von 79,5 Prozent (2006) zeigt sich im Folgejahr ein deutlicher Rückgang auf 73,4 Prozent, der im Jahr 2008 leicht auf 76,1 Prozent ansteigt (Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 9).

Dienstleistungen ein konservatives Politikmodell mit Familie in ihrem Zentrum zu implementieren?<sup>425</sup> Finden sich die erwarteten Deutungen einer überlegenen Qualität und damit Förderungswürdigkeit sozialer Dienstleistungen bei Akteuren der Verwaltungen? Sind Familien primär zuständig für die Erziehung und Bildung von Kleinkindern, oder sind Institutionen zuständig? Welche vermittelnden Konzepte – in Bezug auf die Koproduktion und auf den Beginn des KiTa-Besuchs – lassen sich identifizieren? Dabei geht es insbesondere um die Frage wo Kinder im dritten Lebensjahr betreut und erzogen werden sollen. Bewertungen zum TEG und dem damit verbundenen Wahlrecht basieren auf Deutungsmustern dieser Fragen. Die kritische Formulierung der „Herdprämie“<sup>426</sup> etwa greift auf Deutungsmuster zu, die die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen für selbstverständlich hält. Beim TEG ist insbesondere dessen Akzeptanz bei Verwaltungsakteuren darzustellen. Diese bezieht in den Deutungsmustern pädagogischer Fachlichkeit oder sozialpolitischer Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen die Passfähigkeit zum Bundeserziehungsgeld, deren Höhe oder den Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung ein. Angesprochen ist somit die Elternperspektive.<sup>427</sup> Darüber hinaus gilt es zu fragen, ob der veränderte Modus der Subjektfinanzierung und Pauschalierung von Leistungen als Regimewechsel wahrgenommen wird, der die Logik von Institutionen auf Subjekte verlagert. Zeigt sich in dem Zusammenhang bei den befragten Verwaltungsakteuren die institutionelle Kränkung, die sich bei Fachkräften in KiTas abbildet?<sup>428</sup> In Verknüpfung mit der Hypothese der Ökonomisierung ist zu fragen, ob die Pauschalierung und Subjektförderung von den Akteuren als Effizienz und Transparenz erfahren wird. Konkret gilt dies für die effiziente Durchführung des TEG, womit nicht eine antizipierte Elternperspektive, sondern explizit die der Verwaltung angesprochen ist.

In den Interviews mit Vertretern der verschiedenen Verwaltungsebenen zeigen sich deutlich kontroverse Deutungsmuster sowohl zur Rolle und Verantwortung von Familie, als auch zur vermuteten Intention des Gesetzes. Diese Beobachtung verweist auf höchst divergente Deutungsmuster bei den Verwaltungsakteuren. In Bezug auf die Wahrnehmung der Ziele der TFO verweist die Beobachtung darauf, dass die TFO selbst semantisch unscharf ist. Wenig überraschend zeigen sich in den Interviews überwiegend Deutungsmuster pädagogischer Fachlichkeit, die eine institutionelle

425 Auch in den Interviews mit Fachkräften aus den Kindertagesstätten findet sich die Wahrnehmung einer kulturellen „Verwestlichung“, die mit der Familienzentrierung der TFO assoziiert wird.

426 Im Material findet sich die Formulierung nur in einem Interview. „Soll ich’s wirklich sagen? Die Herdpauschale!? Auch wenn das alle nicht wollen und sich nun bundesweit umsetzt. Ich finde den Begriff „Herdpauschale“ auch alles doof, aber das find ich wirklich richtig doof. Aber es hängt ganz einfach. Wahlmöglichkeit für Eltern, Familie bedeutet: Es sind Rahmenbedingungen da, dass ich tatsächlich unabhängig entscheiden kann, ob ich will.“ (2.2, 13)

427 Vgl. Kapitel 4

428 Vgl. Kapitel 5



Betreuung und Erziehung bevorzugen. Hierbei bestehen Differenzen zwischen Akteursgruppen. Vertreter der Jugendämter zeichnen ein differenziertes Bild. Die Frage, ob und in welcher Weise bei der Thematisierung des TEG auch hier die in der KiTa-Studie häufig angeführten prekären Familien eine Rolle spielen, muss positiv beantwortet werden. Im Zusammenhang mit der Wahlfreiheit werden von den Verwaltungsakteuren, trotz deren grundsätzlicher Würdigung, eher prekäre Familienbilder und deutliche Defizitzuschreibungen von Familie assoziiert. Der Gedanke, dass Familien unabhängig von ökonomischen Zwängen der Familienerziehung den Vorzug geben, liegt der Mehrheit der Befragten fern. Das Wahlrecht wird fast durchgängig rein ökonomisch gedeutet und vor dieser Folie kritisiert. Bei den Befragten außerhalb der Jugendämter zeigen sich Deutungsmuster in zugespitzter Form. Es wird deutlich, dass Deutungsmuster aus einer DDR-Tradition ihre Geltung nicht eingebüßt haben. Insgesamt spielen in die Einschätzungen zu Familie und Institutionen Deutungsmuster zur Erwerbsorientierung insbesondere von Frauen.

Wie werden von den Befragten die „eentlichen“ Ziele der TFO interpretiert? In den Deutungen der interviewten Verwaltungsakteure kann von Einigkeit über Intentionen der TFO keine Rede sein. Beispielsweise wird selbst bei Befragten, die das Gesetz vor dem Normativ Arbeitsmarktintegration beurteilen, die Zielrichtung sehr kontrovers eingeschätzt. In dem im Folgenden zitierten Fall erscheint das Gesetz als eigentlich arbeitsmarktpolitisches Instrument. Darauf bezieht sich der Rechtsanspruch von Eltern. Die mit dem Rechtsanspruch verbundene Möglichkeit, verschiedene Betreuungsformen zu wählen, wird vollständig ausgeblendet. Dass die explizite Familiensemantik des Gesetzes im Deutungsmuster keine Irritation hervorruft, belegt dessen starke Geltung, die wohl nur vor dem Hintergrund tradierter Erwerbsnormative aus der früheren DDR zu verstehen ist.<sup>429</sup>

„Das ist der Grund der Familienoffensive, dass Mütter wieder in Arbeit gehen können.“ (2.12, 21)

Der Vergleichsfall, der ebenfalls die Perspektive der Arbeitsmarktintegration als grundlegend voraussetzt, bewertet die TFO als anachronistisch. Insbesondere wird der TFO das rückständige Familienbild der Versorgerehe zugeschrieben. Familienpolitik steht in dem Fall zwar auch vor dem Hintergrund von Erwerbsnormativen. Anschaulich ist aber, dass Familienpolitik der Entfaltung eines modernen, partizipativen Familienbildes dienen soll. Eine grundsätzlich positive Bewertung erfährt der Rechtsanspruch, auch hier ganz selbstverständlich auf KiTas bezogen. Beide Fälle belegen die Selbstverständlichkeit, die KiTas für die Akteure bedeuten, was für alle befragten Verwaltungsakteure gilt. Insofern teilen die befragten Akteure das kulturell tradierte, grundlegende Deutungsmuster einer institutionellen Normalität.

„Also der Rechtsanspruch KiTa Platz zweites Lebensjahr, der ist gut! Das muss man auch sagen. Aber, im Grund genommen kann ich nur darauf verweisen auf die Antwort zur ersten Frage, ja? Das ist also, [ringt lange nach Worten] „Wir verbessern die Möglichkeiten der Eltern, Familie und Beruf in Einklang zu bringen“. Also wenn man darunter versteht, dass, dass die Frau zu Hause ist, und auf's Kind aufpasst, und der Vati arbeitet, dann mag dieser Satz stimmen. Aber das ist nicht meine Vorstellung von einer modernen Familie. Also das ist, und da bin ich eher der Meinung, dass in der ersten Zeit auch mal der Vater zu Hause bleiben sollte, und grundsätzlich [zögernd] beide beide ja auch ihre Karriere machen sollten! Und arbeiten gehen sollten. Und ich glaub einfach nur, sie ist, sie ist Ausdruck wie gesagt einer, einer, einer unglaublich konservativen Auffassung von Familie. Mutter, Vater, zwei Kinder. Mutti zu Hause, Vati auf Arbeit.“ (2.1, 17)

In einem anderen Interview bildet sich die doppelte Selbstverständlichkeit der sozialen Dienstleistung KiTa ab. Einerseits symbolisiert das TEG die Marktförmigkeit der Dienstleistung Betreuung und Erziehung. Familiäre Betreuung erscheint vor diesem Hintergrund geradezu als Versuchung, motiviert durch Geldleistungen von der Normalität institutioneller Betreuung abzuweichen. Andererseits jedoch hat das „Locken“ keinen empirischen Erfolg. Der Fall zeigt ein für die Verwaltungsstudie verallgemeinerbares Muster, welches in Kontrast gerät zu den KiTas. Dort wird die TFO als institutionelle Kränkung und existentielle Verunsicherung angesehen. Hier steht sowohl die kulturelle Tradition, als auch die Praxis der Familien „auf der Seite“ der Institution und spricht somit gegen eine potentielle Verunsicherung. Hinzu kommt die Sicherheit institutionell gesicherter Verwaltungsakteure, die die habituelle Sicherheit stärkt.

„Und das Problem ist sicher auch nicht, [Pause] dass man damit erreichen wollte oder damit provoziert, dass mehr Eltern ihre Kinder gar nicht erst in die KiTa bringen, also mit dem Landeserziehungsgeld, so ein Lockmittel, dann bleibt man auch zu Hause, dass ist in [...] nicht eingetroffen, muss ich ihnen sagen.“ (2.6, 27)

Das folgende Zitat markiert einen deutlichen Kontrast zu den überwiegend in den Interviews zu findenden Deutungsmustern zur Familienerziehung. Im vorliegenden Fall entscheiden Eltern das Wahlrecht, welches auch als solches gedeutet wird, nicht selbstverständlich im Sinne einer institutionellen Erziehungsform. Die TFO ermöglicht das Wahlrecht. Familie erscheint als Verband der Sorge und Solidarität, der mehrere Generationen umfasst. In der Sequenz wird die Einschätzung einer allgemeinen Tendenz sichtbar, wonach Familien an Bedeutung verlieren. Im Sample stellt der Fall eindeutig eine Ausnahme dar. Gleichwohl setzt dieser Fall eine Dualität von Familie und Institution, keine vermittelnde Position. Die Mehrheit der erfassten Fälle verkörpert in ihren Deutungsmustern ebenfalls eine Dualität, jedoch mit Schwerpunkt auf Institutionen.<sup>430</sup>

„Ich wollte nur damit sagen, dass die Familie doch noch einen Stellenwert hat und Kinder, obwohl der Rechtsanspruch ist ja ab zwei Jahren, in die Einrichtung gehen könnten. Aber eben doch noch einige auch zu Hause bleiben, weil eben ganz einfach die Großeltern noch da sind und die Kinder betreuen.“ (2.15, 76)

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass die Rezeption „eigentlicher“ Ziele der TFO von Deutungsmustern der Akteure abhängt, die Rezeption aber durch semantische Unschärfe der öffentlichen Darstellung des Gesetzes wohl noch verstärkt wurde. Sprechen Verwaltungsakteure der TFO die Intention zu, ein konservatives Politikmodell mit exponierter Familiensemantik kontrafaktisch, d.h. gegen eine bestehende Realität zu implementieren? Im dominierenden Deutungsmuster, welches KiTas kulturelle und institutionelle Selbstverständlichkeit zuschreibt, trifft dies zu. Quer über die erhobenen Interviews finden sich darüber hinaus Deutungen in den ökonomischen Dimensionen der Effizienz, was zum Deutungsmuster Spargesetz gehört.<sup>431</sup>

Vor dem Hintergrund der bisherigen Analysen steht zu erwarten, dass Akteure der Verwaltungen von einer überlegenen Qualität und damit Förderungswürdigkeit sozialer Dienstleistungen ausgehen. Über die gesamte Verwaltungsstudie finden sich Muster, die Institutionen den Vorrang einräumt. Besonders deutlich ist dies bei den befragten Kommunalpolitikern. Im folgenden Fall wird das Wahlrecht vollkommen abgelehnt, da dies zu familialer Erziehung und damit Bildungsnachteilen führt. Die soziale Kategorie Familie ist in diesem Deutungsmuster ein Ort massiver Defizitzuschreibungen.

„Ich halte in dieser Aussage „Wir wollen die Eltern bei dieser Erziehungsarbeit unterstützen und hierfür bestmögliche Rahmenbedingungen schaffen“ hier drin sehe ich eigentlich den großen Mangel! Ich seh' nicht, oder ich sehe es nicht als Unterstützung an, wenn es Möglichkeiten gibt, Kinder, egal auch zu welcher Quote, oder zu welchem Umfang, von inhaltlich gut gewählten Betreuungs- und Bildungsangeboten fern zu halten. Ich halte es nicht für gut. Natürlich halte ich es nicht für gut, wenn alles staatlich reglementiert wird, das ist ja die eine Seite. Aber ich denke, dass allen die Möglichkeit gegeben werden müsste, um an diesem Teil des Entwickelns unserer Kinder in Form von Erziehung und Bildung teilzunehmen.“ (2.8, 63)

Auch das folgende Zitat dokumentiert, dass ein drastisch polarisiertes Deutungsmuster bei Kommunalpolitikern kein Einzelfall ist. Damit wird die gezeigte fachliche Kritik plastischer, die Jugendamtsakteure an Verwaltungsakteure von Kommunen oder Gemeinden adressieren. Ein institutionell-autoritärer Gestus, der Eltern in ihrer

<sup>431</sup> Diese Frage knüpft an die Diskussion der ersten Hypothese an. Exemplarisch kann folgendes Zitat stehen, welches implizit den Vorwurf des ungerechtfertigten Sparens beinhaltet: „Jetzt muss ich mal genau überlegen, welchen Sinn die Familienoffensive hatte. Der Hauptsinn war ja, im KiTa Bereich, die effizientere Gestaltung des Personalschlüssels und das kann ja, wenn er vorher höher war, kann ja die Qualität nicht unbedingt besser werden.“ (2.15, 94)

Erziehungsverantwortung ausschließlich defizitär konzipiert und ein positives Bild staatlicher Verantwortung und Standardisierung entgegengesetzt, ist aus fachlich-pädagogischer Sicht ein Problem. Insbesondere in den Fällen, bei denen Bürgermeister für KiTas der Gemeinde zuständig sind und eine fachliche Beratung etwa durch Kreisjugendämter nicht für notwendig erachten.<sup>432</sup> Bei freien Trägern stellt sich das Problem weniger, da diese über eigene Fachberatungen verfügen.

„Aber eins ist Fakt mit der derzeitigen Sache, dass die Eltern das Kindergeld erhalten und damit die Kinder nicht in den Kindergarten gehen. So ich, es steht mir nicht an da zu mutmaßen, aber es ist für mich schleierhaft, dass manche ihre Kinder nicht in den Kindergarten bringen, weil die Kindergartenerziehung ist meines Achtens der erste Schritt zur Entwicklung des jungen Menschen. Hier lernen sie das erste Mal gemeinsam miteinander umzugehen, zu kommunizieren, dergleichen. Und wenn ich dann des Geldes wegen meine Kinder zu hause bei der Oma betreuen lasse, nur weil ich dieses Geld brauche, da muss ich sagen, geht das in die falsche Richtung. Und ich weiß auch nicht, ob dieses Kindergeld richtig angewandt wird, wenn es zu den Eltern geht. Ich vertrete die Auffassung, man soll dieses Kindergeld der Kindereinrichtung oder meiner wegen dem Sozialamt übergeben, und es wird dann, die Eltern kriegen es als solches nicht. Also, die Kindereinrichtung soll, damit jeder gezwungen ist, sein Kind in der Kindereinrichtung zu übergeben, damit die alle unter den gleichen Voraussetzungen groß werden.“ (2.12, 13)<sup>433</sup>

Bei Akteuren der Jugendämter finden sich Konzepte, welche sich der Notwendigkeit einer Koproduktion von Erziehung der Kinder durchaus bewusst sind, und deutlich weniger autoritäre Züge aufweisen.<sup>434</sup> Etwa erscheint eine zu lange Betreuungszeit keinesfalls als wünschenswert.

„Das heißt, die Eltern arbeiten meist ja in Städten, außerhalb, haben zu dem Arbeitstag von 8 Stunden, oder 8 1/2 Stunden und paar Fahrzeiten, reicht natürlich die Betreuungszeit, die das Gesetz vorsieht, von 9 Stunden, in der ländlichen Region häufig nicht aus. Sicher, möchten wir alle, dass Kinder nicht ja, noch länger vielleicht von ihren Eltern ja weg sind und immer fremdbetreut werden am Tage, aber unsere Gesellschaft ist anders organisiert! Und wir haben, gerade zeigt sich halt dann in so einem Flächenlandkreis, dass es, dass gar nicht anders machbar ist für die Eltern.“ (2.10, 13)

Der Rechtsanspruch und damit Wahlfreiheit für Eltern werden – jedenfalls theoretisch – von Akteuren aus den Jugendämtern überwiegend positiv bewertet. In einem Fall, der im Sample ein Grenzfall ist, besteht das Konzept, Kinder bis zum 2. Geburtstag zu Hause zu erziehen, später jedoch sollen Kinder zwingend in KiTas.<sup>435</sup>

432 2.3, 17f.; 2.10, 16; 2.15, 32, 36, 130

433 Im Zitat werden „Kindergeld“ und „Thüringer Erziehungsgeld“ verwechselt.

434 2.10, 13; 2.15, 70; 2.3

435 2.3, 30

„Babys gehören nach Hause. Nach einem Jahr ist zu früh, aus meiner Sicht, in den Beruf einzusteigen. Wie gesagt, von Ausnahmen abgesehen. Es wird immer Ausnahmen geben, wo es nicht anders geht aus verschiedenen Gründen. Das ist vollkommen in Ordnung. Aber, die Allgemeinheit, sollte die Möglichkeit haben, bis zwei Jahre das Kind zu Hause zu betreuen.“ (2.3, 34)

Von einem Gefühl der Bedrohung durch Umstellungen der TFO, die sich in den KiTas zeigt, kann bei Verwaltungsakteuren nicht gesprochen werden.<sup>436</sup> Diese zeigen deutlich mehr Sicherheit in Bezug auf Institutionen. Zum einen spielt ein Rückgang der Besuchsquote im 3. Lebensjahr nur in einem Fall überhaupt eine Rolle<sup>437</sup>. Zum anderen sind die Akteure sicher darüber, dass Eltern ganz selbstverständlich auf KiTas als soziale Dienstleistung zugreifen. Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass eine Verschiebung im Verhältnis von sozialen Dienstleistungen hin zu Geldleistungen nicht gewünscht und auch nicht befürchtet wird. Insofern besteht eine Kluft zwischen gedeuteter Intention des Landes und einer faktischen Realität vor Ort.

Der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz und die Wahlfreiheit für Eltern werden – jedenfalls theoretisch – von den Verwaltungsakteuren überwiegend positiv bewertet. Als „theoretisch“ erscheint die Bewertung, da erstens die Wahlfreiheit faktisch zugunsten der Institution entschieden wird. Zum Zweiten ist es keineswegs selbstverständlich, dass Eltern in ihrer alltäglichen Lebenssituation über einen KiTa-Platz verfügen können.<sup>438</sup> Aus diesem Grund wird im zitierten Fall Kreisjugendamt sogar angezweifelt, ob sich real ein Paradigmenwechsel vollzogen hat.

„Ich muss mal sagen, Familie und [kurze Pause, die Frage lesend] „Familie als Keimzelle der Gesellschaft“. „Die Familienoffensive belastet“. Ich muss sagen, es hat sich eigentlich nichts geändert! Es ist alles geblieben wie's ist, mit und ohne Familienoffensive. Junge Familien können von Glück reden, wenn sie die Möglichkeit haben im Arbeitsprozess, oder am Arbeitsprozess teilnehmen zu dürfen. Das war vorher schon so, und das ist jetzt genau so! Und sie bemühen sich dann um ein Betreuungsangebot für ihre Kinder. Das kann sein die Kinder tageseinrichtung, das kann auch in Einzelfällen sein die Kindertagespflege. So. Und hier muss man schon sagen: Oft wäre es günstiger, wenn Wohnortnähe garantiert werden kann. Das ist objektiv fast nicht mehr möglich. Insbesondere wieder durch die kleineren Orte und Gemeinden.“ (2.10, 37)

436 In der KiTa Teilstudie zeigt sich das Muster der Bedrohung von Seiten der Familie (Kapitel 5).

437 „Wir haben im Rahmen unserer Jugendhilfeplanung, KiTa Fachplanung festgestellt, dass die Inanspruchnahme der Zwei bis Dreijährigen vom letzten Jahr zu diesem Jahr um etwa 15 Prozent zurückgegangen ist.“ (2.13, 7)

438 Vgl. Kapitel 4 und 5.3

Zum Dritten wird das TEG deutlich kritisiert. Dessen Akzeptanz bei Verwaltungsakteuren ist ausgesprochen ambivalent. Das TEG erfährt in den Deutungsmustern der befragten Akteure eine ähnliche Fokussierung und Brisanz wie die Subjektförderung. Dieser Befund überrascht kaum, da die Geldleistung einer institutionellen Logik entgegen steht. Sehr klar zeigt sich die besondere Relevanz an einem Interview aus dem Bereich Jugendhilfe. Auf die Frage, ob Gemeinden legitimer Ort der Verantwortung für KiTas sind, wird assoziativ sofort der eigentlich nebensächliche Aspekt des Erziehungsgeldes aufgegriffen und einer grundlegenden Kritik unterzogen. Die Sequenz deutet auf eine hohe Relevanz und Brisanz der Geldleistung, die vor dem Hintergrund der gezeigten Deutungsmuster zum Verhältnis von Familie und Institution wenig überraschend ist.

„Ich halte das Thüringer Erziehungsgeld für ein wenig geeignetes Mittel um familienfreundliche Strukturen zu schaffen. Es soll ja offensichtlich dazu dienen, dass Familien ihre Kinder zu Hause betreuen können oder anders ein Wunsch und Wahlrecht haben, ob das Kind zu Hause oder in einer Einrichtung betreut werden kann. Das ist aber reine Theorie.“ (2.3, 17)

Im zitierten Fall werden verschiedene Optionen durchaus erwogen, die mit der Geldleistung eröffnet werden sollen. Kritisch erscheint jedoch die Höhe des TEG. Eine wirkliche Wahlmöglichkeit bestehe damit nicht. An der Stelle scheint das Deutungsmuster auf, wonach die Konzepte der TFO nicht nur an den Realitäten in den Gemeinden, sondern auch an der Lebenswirklichkeit der Eltern vorbeigehen. Die Wirksamkeit des TEG bei Familien der Mittelschicht, die einer Normalkonzeption entsprechen, wird bestritten. Interessant ist nun, dass sofort eine prekäre Klientel zum Vorschein kommt, für die die Geldleistung als attraktiv erscheint. Dann aber kommt sie nicht den Kindern zugute. Das Deutungsmuster einer Attraktivität von Geldleistungen für soziokulturell und ökonomisch prekäre Familien findet sich durchweg in den Interviews der gesamten qualitativen Studie. Es strukturiert, gemeinsam mit der Überzeugung, dass staatliche Institutionen die besseren Orte der Erziehung und Betreuung sind, auch die Einschätzungen zum TEG.

„Ja, ich hatte es ja vorhin schon mal kurz angedeutet, dass diese Familien offensive, dass diese Möglichkeit, keine richtige Wahlmöglichkeit ist. Also ich kenn keine einzige Familie, keine Eltern, die sagen können „Ich bleibe wegen diesem Erziehungsgeld, eben wegen diesen 150 € zu Hause“. Ich glaub keiner von uns kann von 150 € im Monat seinen Lebensunterhalt bestreiten. Also das ist Augenwischerei. [...] Das ist einfach nur Unsinn. Das stimmt nicht. Es gibt einige, die nehmen halt das Geld in Anspruch um damit [Pause] irgendetwas zu tun, was aber mit Familie und Kind wenig zu tun hat.“ (2.3, 30)

„Ich halte es für durchaus legitim das Eltern sagen: Wir wollen unser Kind Zuhause betreuen, ja. Aber muss ich dafür Erziehungsgeld zahlen? Das, das ist die Frage für mich, ja. Also die einen Eltern die, die sagen wir wollen das so tun, die werden das nicht tun weil sie das Geld nicht kriegen, ja. Und die Anderen die es nur tun weil sie's Geld kriegen, dass sind dann die wo unsere Sozialarbeiterinnen um neun zum Hausbesuch kommen, wo die Babyschale schon vor dem Fernseher steht“ (2.13, 29)

Das Deutungsmuster einer institutionellen Normalität strukturiert auch Einschätzungen zum Zeitpunkt, an dem Kinder nicht mehr ausschließlich häuslich betreut werden sollten. Aus Sicht von Akteuren der Jugendhilfe ist die mit der Geldleistung verbundene Wahlfreiheit, Kinder im dritten Lebensjahr häuslich zu betreuen, im Kontext von Bildungsnormativen geradezu „dramatisch“. In dem hier zitierten Fall eines Landkreises findet sich ein deutlicher Rückgang der Besuchsquote von Kindern im dritten Lebensjahr. Wahlrecht und TEG geraten massiv in Konflikt mit Bildungsansprüchen.

„Was ich gravierend finde, das ist das Thüringer Landeserziehungsgeld gesetz, insbesondere die Finanzierung durch Landeserziehungsgeld der Zwei bis Dreijährigen. Als die neue Gesetzlichkeit in Kraft trat, gab es ganz vereinzelt Eltern, die ihre Kinder wieder aus den Einrichtungen genommen haben. Ansonsten, sag ich jetzt mal pauschal, lief alles seinen Gang. Wir haben im Rahmen unserer Jugendhilfeplanung, KiTa Fachplanung festgestellt, dass die Inanspruchnahme der Zwei bis Dreijährigen vom letzten Jahr zu diesem Jahr um etwa 15 Prozent zurückgegangen ist. Und das sind die Kinder, die, also wenn sie zwei Jahre geworden sind, dann auch erst gar nicht in die Einrichtung gebracht werden, sondern erst mit dem dritten Lebensjahr. Als es damals in Kraft trat, da waren die Kinder ja schon drin und, ich denke, da gab es auch ne ganze Menge Eltern die gesagt haben: Das muten wir jetzt dem Kind nicht zu. Ja, so dass diese Auswirkung erst jetzt deutlich wird. Wir haben in, der Plan ist ja jetzt bei uns gerade im Entstehen, im Entwurf, wir haben's auch entsprechend benannt, ist uns aber nicht möglich dagegen zu steuern. Und das halte ich schon dramatisch vor dem Hintergrund, dass wir ja eigentlich frühkindliche Bildung favorisieren.“ (2.13, 7)

Die gefragten Verwaltungsakteure zeigen eine geringe Akzeptanz des TEG, was sich in den Deutungsmustern pädagogischer Fachlichkeit oder sozialpolitischer Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen auf die Perspektive von Eltern bezieht. Relevant wird insbesondere die Passfähigkeit zum Bundeserziehungsgeld. Es sei darauf verwiesen, dass in verschiedenen Interviews teils deutliche Kritik an der Abstimmung mit dem Bundeserziehungsgeld geäußert wurde.<sup>439</sup> Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung ist ein weiterer Punkt, der auf Eltern abstellt, und auch die Regelung zur Abtretung betrifft.<sup>440</sup> Die Sprecher nehmen hierbei die Perspektive der Eltern ein und

439 2.3, 30 32; 2.10, 47; 2.16

440 Frage 35 der Elternbefragung (siehe Kapitel 4) verweist darauf, dass mehr als ein Drittel den Aufwand für Informationsbeschaffung und bürokratischen Aufwand als groß empfinden.

beklagen eine Lücke zwischen beiden Geldleistungen. Geringe Akzeptanz weist das TEG jedoch auch in der spezifischen Logik der Verwaltung auf, womit ein gestiegener Verwaltungsaufwand angesprochen ist. Auch die Abtretungsregelung funktioniert offenbar auch zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht ohne Probleme.

„Anfangs war ja doch die Kritik groß gewesen, da der Verwaltungsaufwand doch erheblich ist und ich höre das auch jetzt doch noch öfter in den Verwaltungsgemeinschaften, wenn ich in Bezug auf Bedarfsplanung unterwegs bin, dass es noch nicht so klappt, auch mit der Abtretung. Dass Eltern nicht rechtzeitig ihr Kind anmelden oder abmelden und auch nicht rechtzeitig Veränderungen melden. Also da gibt es also noch Probleme. [Pause] Ich denke im Großen und Ganzen hat sich das jetzt eingespielt. Wobei ich immer noch höre, dass Eltern auch Probleme haben, mit der Abtretung des Erziehungsgeldes und meinen, sie bezahlen ihren Elternbeitrag, warum müssen sie dann jetzt noch das Erziehungsgeld abtreten.“ (2.15, 30)

Aus Sicht der Jugendämter geht das TEG mit einem unangemessenen Verwaltungsaufwand einher. Das Gebot der Effizienz erfährt eine klare Verletzung durch die Regelung des LEG, bei Nutzung eines Halbtagsplatzes entsprechend Teilbeträge abzutreten (Artikel 3, §2).

„Aber grundsätzlich denke ich, ist ein hoher Nachbesserungsbedarf beim Erziehungsgeld. [Pause] Sowohl was den Zeitpunkt, als auch was den Verwaltungsablauf anbelangt. [Pause] Wissen Sie, so lange wie, das vielleicht am Rand, solange wie wir das volle Erziehungsgeld als Jugendämter ziehen, mag das ja alles noch gehen, das ist auch Bürokratie, aber spannend wird es immer dann, wenn Eltern ihre Kinder Teilzeit in die Einrichtung bringen und das Erziehungsgeld dann natürlich auch entsprechend gesplittet wird. Eins geht in die rechte Hosentasche und eins geht in die linke Hosentasche.“ (2.16, 16)

„Das wir, also so wie das Erziehungsgeld, die Auszahlung jetzt gehandhabt wird, egal ob sie über die Jugendämter geht oder vielleicht irgendwann direkt über die Gemeinden, so sind die Unterschiede zwischen Landkreisen und Kommunen. Hier in einer kreisfreien Stadt ist es weiter Gemeinde, in den Landkreisen sieht es anders aus. Da tobt ja gerade der Kampf, dass auch unser kommunaler Spitzenvertreter sagt, „es kann doch nicht sein, dass die Landkreise das Geld bekommen“ und dann geht die große Bürokratie los. Insgesamt denke ich, ist dieses Kindlandeserziehungsgeld, so wie es vom Ablauf her gestaltet ist, entweder der öffentliche Träger der Jugendhilfe oder die Eltern an das Geld kommen, eine Wahnsinns Bürokratie.“ (2.16, 15)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die zweite Hypothese für die befragten Akteure in den Verwaltungen eine geringere Relevanz aufweist als die Frage der Ökonomisierung und Regulierung. Die geringere Relevanz der Verschiebung von Geld und Dienstleistungen erklärt sich damit, dass die Verwaltungsakteure in ihren grundlegenden Gewissheiten oder ihrer habituellen Sicherheit nicht beeinträchtigt



werden. Zum einen spielt ein Rückgang der Besuchsquote im dritten Lebensjahr nur in einem Fall überhaupt eine Rolle. Zum anderen sind die Akteure sicher darüber, dass Eltern ganz selbstverständlich auf KiTas als soziale Dienstleistung zugreifen. KiTas und die Betreuung von Kleinkindern sind selbstverständlicher Bestandteil der Organisation des Lebens junger Familien. Vor diesem Hintergrund wird auch das TEG kritisch bewertet. In den Deutungsmustern erscheint die Verknüpfung der Inanspruchnahme eines KiTa-Platzes im dritten Lebensjahr mit dem TEG als kulturell fremdartig, konservativ oder als westliches Muster. Es kann festgehalten werden, dass eine Verschiebung im Verhältnis von sozialen Dienstleistungen hin zu Geldleistungen nicht gewünscht und auch nicht befürchtet wird.

## 6.4 Zusammenfassung

Bei der Rekrutierung der Verwaltungsakteure entsteht das Bild von Akteuren, die grundsätzlich Interesse zeigen, den Prozess der Evaluation zu nutzen und ihre Erfahrungen mit der TFO ausdrücken. Die Reaktionen der Befragten im Prozess der Rekrutierung verweisen aber darauf, dass Fachlichkeit von politischen Aspekten überlagert wird, was zu Unsicherheiten führt.

Die TFO adressiert dezentrale Verwaltungseinheiten mit dem Ziel der effizienten und transparenten Dienstleistungserbringung (Hypothese 1). In der vorliegenden Studie nehmen sich alle befragten Verwaltungsakteure grundsätzlich als Adressaten des Gesetzes wahr und bewerten die Verantwortungszuschreibung für sich selbst als positiv. Hintergrund dieser Einschätzung ist das Deutungsmuster kommunaler Selbstverwaltung, was eine grundsätzliche Verantwortungsübernahme für KiTas vor Ort beinhaltet. Anders sieht das Bild aus in der Fremdwahrnehmung und insbesondere aus Sicht der Jugendämter. Hier werden in den Deutungsmustern pädagogischer Fachlichkeit und der aktiven sozialpolitischen Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen deutliche Zweifel geäußert, dass Verantwortungsübernahme vor Ort funktioniert. Die Verantwortungszuschreibung trifft bei Gemeinden und Kommunen auf unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf ökonomische und fachliche Strukturen und Deutungsmuster, die dessen erfolgreiche Umsetzung erschweren. Die TFO fordert das Deutungsmuster professioneller Fachlichkeit heraus. Die Autonomie der Selbstverwaltung und Ansprüche von Fachlichkeit stehen in den befragten Fällen auf Landkreisebene teilweise konträr gegenüber und werden dann zur Gefahr, wenn Mentalitäten von Verantwortlichen die vom Land durch die TFO zugeschriebene Verantwortung nicht wahrnehmen und umsetzen. Als Parameter der Dezentralisierung wird die Steigerung der Effizienz der Verwaltung herangezogen. Das zentrale Deutungsmuster zur TFO bezieht sich nicht auf effiziente Praxis vor Ort, wie vom Gesetz

intendiert, sondern beinhaltet den Vorwurf von Kostensenkung durch das Land. Kritik aus dem Deutungsmuster der Fachlichkeit führt insbesondere bei Jugendamtsakteuren zu einer durchgängig negativen Bewertung. Kommunen bekommen durch individuelle Abrechnungsmodi die Möglichkeit, Kosten effizient und transparent zu halten. Zum zentralen Indikator pädagogischer Qualität wird über die Fälle hinweg die fast durchweg als prekär wahrgenommene Personalausstattung. Personalmangel erweist sich als Schlüsselkategorie des Deutungsmusters Ökonomisierung als Spargesetz. Effizienz ist eine Effizienz der Kosten im Interesse des Landes. Der Vergleich zur KiTa-Studie verdeutlicht, dass der Fokus der Verwaltung breiter und differenzierter angelegt ist. Charakteristisch erweist sich hierbei ein distanzierterer Blick. Eine der KiTa-Studie vergleichbare, betroffene und gekränkte „Innensicht“ findet sich in der Verwaltungsstudie nicht. Insgesamt werden die Einschätzungen zur TFO aus den Deutungsmustern pädagogische Fachlichkeit, aktive sozialpolitische Verantwortung bei kommunalen Verwaltungsspitzen und durch Konzepte zur Verantwortung im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung strukturiert.

Die Hypothese zum Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen (Hypothese 2) weist für die befragten Akteure in den Verwaltungen eine deutlich geringere Relevanz auf als die Frage der Ökonomisierung und Regulierung. Die zweite Hypothese geht davon aus, dass Akteure eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO wahrnehmen. Fraglich war, ob Akteure durch das Wahlrecht im dritten Lebensjahr und die Pauschalierung der Landeszuschüsse eine langfristige Verschiebung von öffentlich finanzierten Dienstleistungen hin zu Geldleistungen wünschen bzw. befürchten. Die geringere Relevanz der Verschiebung von Geld und Dienstleistungen erklärt sich damit, dass die Verwaltungsakteure in ihren grundlegenden Gewissheiten oder ihrer habituellen Sicherheit nicht beeinträchtigt werden. Die Semantik von „Familienoffensive“ lässt für Fachkräfte in KiTas diffus einen Regimewechsel erahnen. Von einem Gefühl der Bedrohung durch Umstellungen der TFO kann bei Verwaltungsakteuren dagegen nicht gesprochen werden. Diese zeigen deutlich mehr Sicherheit in Bezug auf Institutionen. Zum einen spielt ein Rückgang der Besuchsquote im dritten Lebensjahr nur in einem Fall überhaupt eine Rolle. Zum anderen sind die Akteure sicher darüber, dass Eltern ganz selbstverständlich auf KiTas als soziale Dienstleistung zugreifen. KiTas und die Betreuung von Kleinkindern sind selbstverständlicher Bestandteil der Organisation des Lebens junger Familien. Vor diesem Hintergrund wird auch das TEG kritisch bewertet. In den Deutungsmustern erscheint die Verknüpfung der Inanspruchnahme eines KiTa-Platzes im dritten Lebensjahr mit dem TEG als kulturell fremdartig, konservativ oder als westliches Muster. Es kann festgehalten werden, dass eine Verschiebung im Verhältnis von sozialen Dienstleistungen hin zu Geldleistungen nicht gewünscht und auch nicht befürchtet wird. Insofern besteht eine Kluft zwischen der gedeuteten Intention des Gesetzes

und einer faktischen Realität vor Ort. Die befragten Verwaltungsakteure zeigen eine geringe Akzeptanz des TEG. Das TEG erfährt in den Deutungsmustern eine ähnliche Fokussierung und Brisanz wie die Subjektförderung. Dieser Befund überrascht kaum, da die Geldleistung einer institutionellen Logik entgegen steht. Die geringe Akzeptanz beinhaltet zudem Kritik an der Abstimmung mit dem Bundeserziehungsgeld und hohem Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung, was insbesondere die Regelung zur Abtretung betrifft. Geringe Akzeptanz weist das TEG jedoch auch in der spezifischen Logik der Verwaltung auf, womit ein gesteigener Verwaltungsaufwand angesprochen ist.

## 7 Wirkungen im politischen System

Schon der Begriff „Familienoffensive“ beinhaltet symbolische Potenz, die – je nach politischem Standort – affektive Zustimmung wie Ablehnung generiert. Das auf Murray Edelman zurückgehende Konzept der „symbolischen Politik“<sup>441</sup> geht von einer Doppelung der politischen Realität aus. Edelman versteht darunter, dass alle politischen Handlungen und Ereignisse gekennzeichnet sind durch die Trennung in eine instrumentelle Dimension bzw. einen Nennwert – die tatsächlichen Effekte der politischen Handlung – und eine expressive Dimension bzw. einen dramaturgischen Symbolwert – die Darstellung der Handlung für die Öffentlichkeit. Die nach Edelman aus Sicht der politischen Akteure rollenbedingte und unbewusste Inszenierung einer politischen Scheinwelt für den Bürger durch politische Symbole sowie deren mystifizierende Ritualisierung für und durch die Massenmedien überlagern zunehmend den Nennwert der politischen Handlungen. Haben wir es im hier diskutierten Feld der KiTa-Politik in Thüringen mit einer solchen Scheinwelt zu tun? Der Begriff „Offensive“ weckt im politischen Teilsystem der Gesellschaft kämpferische, konflikt-hafte Assoziationen. Die vorliegende Studie hat keine systematische Untersuchung der politischen Voraussetzungen und Wirkungen der TFO zum Ziel. Sie konzentriert sich auf exemplarische landespolitische Akteure.

Zu diesen Akteuren zählen als unmittelbar von den Änderungen betroffene Eltern von Kindern im dritten Lebensjahr, die in Kapitel 4 untersucht werden. Die Eltern können als Teilgruppe der Bevölkerung verstanden werden, die zumindest bei Wahlen zum Landtag explizit als politischer Akteur auftreten. Insoweit ist aus Sicht der politischen Entscheidungsträger durchaus interessant, welche Einstellungen die Bevölkerung zu den zentralen Elementen der TFO einnimmt. Im Jahr 2006 untersuchte das Allensbach-Institut diese Einstellungen und stellte hohe Zustimmungswerte fest:

„Wenn die Maßnahmen der Familienoffensive zusammenfassend bewertet werden, stuften sie 74 Prozent der Bevölkerung als wichtig oder sehr wichtig ein; ähnlich äußern sich die Eltern kleiner Kinder. 36 Prozent der Bevölkerung gehen davon aus, dass die Familien in Thüringen durch die Maßnahmen der Familienoffensive besser unterstützt werden als bisher; 15 Prozent rechnen mit einer Verschlechterung, 20 Prozent mit einer unveränderten Situation. Ein erheblicher Anteil der Bevölkerung traut sich auch hier kein Urteil zu. Von den Eltern von Kindern unter 3 Jahren erwarten 44 Prozent, dass sie durch die Familienoffensive bessergestellt werden, 21 Prozent rechnen mit Nachteilen. Auch bei den Eltern von Kindern im Alter von 3 bis 5 Jahren überwiegen, sofern mit

direkten Auswirkungen der Maßnahmen gerechnet wird, positive Erwartungen im Verhältnis 2:1.“<sup>442</sup>

Ähnlich positiv gestimmt zeigt sich die Wahlbevölkerung auch in einer Studie zum politischen Klima in Thüringen, die Ende 2008 durchgeführt wurde. 52 Prozent der Befragten stimmten für die Beibehaltung oder Ausweitung des Erziehungsgeldes, 28 Prozent für die Abschaffung oder Überlassung an die Kitas, 16 Prozent konnten beiden Optionen etwas abgewinnen und 3 Prozent hatten keine Meinung.<sup>443</sup> Entscheidung für Rahmung und Verarbeitung dieser Präferenzen sind allerdings die im engeren Sinne politischen Akteure. Ihnen gilt im Folgenden der selektive Blick.

Bereits im Projektoutline kommt dem politischen System eine zentrale Rolle zu, da die TFO in der Vergangenheit politisch ausgesprochen kontrovers diskutiert wurde und noch heute wird. Zunächst erfolgt eine Hintergrundanalyse der Ebene der Landespolitik. Auch das Thema Geschlecht (Gender) wird im politischen Kontext gerahmt. Begründungsbedürftig erscheint die Zuordnung der Träger der freien Wohlfahrtspflege zum politischen System. Die Erfahrung im Forschungsprozess und das Selbstverständnis der Spitzenverbände legen für die Forschergruppe nahe, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als primär politische Akteure zu verstehen. Die Rekrutierungserfahrungen von Akteuren des politischen Systems sind sehr unterschiedlich. Aus diesem Grund erfolgt deren Darstellung, im Unterschied zu den Kapiteln der qualitativen Teilstudien, in den Teilkapiteln.

## 7.1 Hintergrund und Wirkung der TFO in der Landespolitik

### 7.1.1 Die Vorgeschichte der TFO in den Jahren 2004-5

Über die Wichtigkeit der Familienpolitik und der Kindertagesbetreuung besteht in Thüringen Konsens. Bereits in Artikel 6 Grundgesetz heißt es: „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.“ Noch aus der DDR-Tradition heraus wird der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten eine hohe Bedeutung zugesprochen. Im Freistaat Thüringen existieren laut Bundesstatistik zum 15. März 2008 1.341 KiTa-Einrichtungen. Zum Kindergartenjahr 1997/98 lag diese Zahl noch

442 Institut für Demoskopie Allensbach 2006, S. 13. Die Untersuchung stützte sich auf insgesamt 1.087 Face to face Interviews mit einem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung ab 18 Jahren, darunter 233 Eltern von unter 6jährigen Kindern (ebd., S. 1).

443 Bemerkenswert sind die Voten für das Erziehungsgeld nach Landtagswahlabsicht: CDU 78%, SPD 48%, Die Linke 38%, FDP 63%, Grüne 39% (Quelle: GMS, Frage 22, unveröffentlichte Befragung im Auftrag der CDU Fraktion im Thüringer Landtag). Es ist nicht einfach zu beurteilen, ob es sich um robuste Einstellungsmuster oder um durch Elitenfilterung mit geformte kontingente Einstellungen handelt.

bei 1.436, im Jahr 2004 lag die Zahl bei 1.372 Einrichtungen.<sup>444</sup> Die Zahl der Neugeborenen in Thüringen hält sich seit Jahren nahezu konstant um 17.000 (niedrigster Wert 2006: 16.403, höchster Wert 2004: 17.310).<sup>445</sup>

Es war den Akteuren der Kindertagesbetreuung höchstwahrscheinlich bewusst, dass seit der Jahrtausendwende steigende Kosten im KiTa-Bereich entstanden. Unklar ist, ob die Kalkulation in der Planung zu gering angesetzt wurde oder ob die Kosten in der Tat außerplanmäßig enorm anstiegen. Im Finanzministerium des Freistaates Thüringen wurde errechnet, dass binnen sieben Jahre die Kosten für den KiTa-Bereich um umgerechnet 24 Millionen Euro auf 151 Mio. € im Kindergartenjahr 2004 anstiegen.<sup>446</sup> Bis dahin wurde jedoch anscheinend zu wenig über die Ursachen des Kostenanstiegs diskutiert. Zwei Interpretationen wurden der Forschergruppe seitens der ministerialen und politischen Akteure zu diesem Vorgang angeboten: Einerseits habe, so die vor allem im politischen Raum formulierte Vermutung, seitens des Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit möglicherweise eine starke Fachebene wesentliche Informationen über erhöhte Kosten und die Ausgestaltung im KiTa-Bereich zurückgehalten, um den vollen Leistungsumfang im KiTa-Bereich, so wie er über Jahre entstanden ist, beibehalten zu können. Andererseits wurde die Kostensteigerung auf äußere Vorgänge zurückgeführt: Zu diesem Zeitpunkt (2004) wurden bereits Doppelhaushalte aufgestellt, d.h. die Planung erfolgte ein bis zwei Jahre im Voraus. Nach dem „alten“ KitaG beteiligte sich das Land bis zu 50 v. H. an den Personalkosten. Zur Zeit der Haushaltsaufstellung wurden massive tarifliche Verhandlungen geführt, die sich auch zeitlich in die Länge zogen. Solange keine Tarifabschlüsse standen, durften dahingehend keine Mittel eingeplant werden. Gleiches traf auf die Umstellung von den Tarifverträgen der Kommunen (Finanzierungsgrundlage) auf den TVöD zu. Bei ca. 8.000 ErzieherInnen hatte dies enorme Auswirkungen, deren sich – so die Stellungnahme eines Ministerialbeamten – „das Land jederzeit bewusst war“ – zumal eine gesetzliche Verpflichtung bestand.

Familien zu unterstützen ist kein völlig neues Ziel, jedoch scheint es, dass seit der Jahrtausendwende im Freistaat eine neue politische Schwerpunktsetzung erfolgte. Exemplarisch sei die Gründung des „Landesbündnis für Familien“ im Jahr 2003 durch die Landesregierung genannt.<sup>447</sup> Ziel war die „Wahrnehmung von Familien und ihrer Interessen“ und „das Thema Familie nachhaltig auf die politische Tagesordnung zu setzen“.<sup>448</sup> Ein Meinungsaustausch von Vereinigungen, Verbänden und Organisationen sollte stattfinden, um eine Vernetzung zu Gunsten der Familien und ihre Anlie-

---

444 Ahlgrimm 2008

445 Ebd.

446 Ebd.

447 Thüringer Allianz für Familien 2008

448 Thüringer Landesbündnis für Familien 2003

gen im Land zu bewirken. Diese Gründung des Landesbündnisses wird als Grundlage für die im Jahr nach der gewonnen Landtagswahl 2004 entwickelte „Thüringer Familienoffensive“ der CDU-Landesregierung angesehen. 2008 wurde die „Thüringer Allianz für Familien“ ins Leben gerufen, mit dem Ziel, Familienfreundlichkeit als Markenzeichen der Thüringer Wirtschaft herauszuarbeiten.<sup>449</sup>

Bereits auf dem 16. CDU-Landesparteitag am 24. Mai 2003 zum Thema Familie wurden konkrete Zielstellungen formuliert, „um eine zukunftsweisende Familienpolitik zu gestalten“<sup>450</sup>. Wichtiges Ziel dabei war die Schaffung einer Wahlfreiheit für die Eltern, wie sie die Erziehung der Kinder gestalten und mit dem Beruf verbinden wollen.<sup>451</sup> Der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz ab dem 30. Lebensmonat des Kindes sowie das Landeserziehungsgeld für sechs Monate ab dem zweiten Geburtstag des Kindes wurden bereits zu dieser Zeit in Thüringen garantiert.

Die „Thüringer Familienoffensive“ ist mit der Person Dieter Althaus als Ministerpräsidenten Thüringens eng verbunden.<sup>452</sup> Familienpolitik war bereits im Landtagswahlkampf im Frühjahr 2004 eines von drei Schwerpunktthemen der CDU. Ministerpräsident Althaus wollte den Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz absenken, der bis dato ab einem Alter des Kindes von 2 ½ Jahren bestand. Gleichzeitig sollte die Qualität bei der Kinderbetreuung gesteigert werden. Bei der Analyse ergab sich jedoch auch, dass die Ausgaben im KiTa-Bereich immer mehr anstiegen. Um dem entgegenzuwirken, wohl aber auch um finanzielle Schlupflöcher seitens der KiTa-Träger zu beseitigen, sollte die Gruppenfinanzierung im KiTa-Bereich auf eine Pro-Kopf-Finanzierung umgestellt werden.

Die Neuausrichtung der Thüringer Familienpolitik wurde zu dem Zeitpunkt jedoch nicht nur fiskalisch begründet. In der Regierungserklärung vom 9. September 2004 nach der gewonnenen Landtagswahl im Juni 2004 äußerte sich Ministerpräsident Althaus zu den Schwerpunkten für die neue Legislaturperiode. Einer dieser Schwerpunkte sollte die Familien- und Kinderfreundlichkeit Thüringens sein:

„Wenn wir also zu Beginn dieser Legislaturperiode besondere Anstrengungen unternehmen umbauen, umstrukturieren, einsparen, auch Zumutungen damit verbinden , dann dafür, dass wir ein kinder und familienfreundliches Land werden. Weil wir nur so unsere Zukunft sichern können [...] Es gilt den Ruf Thüringens, als eines der familien und kinderfreundlichsten Länder in Deutschland weiter auszubauen. Das Thüringer Modell steht für ein nahezu

449 Thüringer Allianz für Familie 2008

450 CDU Landesvorstand Thüringen 2005

451 Althaus 2005b

452 Auf der Homepage des Ministerpräsidenten [www.dalthaus.de](http://www.dalthaus.de) [13.12.2008] erscheint die „Familienoffensive“ als eines der ersten Stichworte.

lückenloses Netz an Kinderbetreuungsangeboten, es steht auch für das Landeserziehungsgeld. Investitionen in Kinder und Familien sind Investitionen für die Zukunft!“<sup>453</sup>

Weiter sprach er von einem Familienfördergesetz, das in der gerade begonnenen Legislaturperiode auf den Weg gebracht werden sollte:

„Wir werden bestehende Leistungen des Landes in einem Familienfördergesetz zusammenfassend und gesetzlich verankern. Es umfasst insbesondere die Bereiche „Familienbildungsmaßnahmen, Familieneinrichtungen, Elternakademie und die Bündnisse von Eltern“<sup>454</sup>

Wie ein Jahr später im Habisch-Gutachten<sup>455</sup> zu vernehmen war bereits hier in der Regierungserklärung von Althaus die Rede von einem weitreichenden Netzwerk zur Stärkung von Familien:

„Aber Familienfreundlichkeit lässt sich nicht verordnen, sie muss gelebt werden. Dabei kommt dem Bündnis für Familie auch in dieser Legislaturperiode, sowohl auf Landes-, als auch auf lokaler Ebene, besondere Bedeutung zu. Die Partner müssen an einen Tisch.“<sup>456</sup>

Somit sollte eines der grundlegenden Projekte, die in der begonnenen Legislaturperiode angegangen werden sollten, die Implementierung eines Familienfördergesetzes sein. Nachdem der Zuständigkeitsbereich für Kindertagesstätten an das Kultusministerium zum 1. August 2004 wechselte<sup>457</sup>, wurden dort neue Akzente gesetzt. Dies ist für den Prozess der TFO insofern wichtig, als dass durch den Wechsel der Ministerien nun andere Akteure und Zuständigkeiten festzustellen sind. Anfang 2005 wurden in beiden Ministerien (Kultur und Soziales, Familie und Gesundheit) die Grundlagen für ein Familienfördergesetz geschaffen. Über die internen Überlegungen und Entwürfe ließen sich bislang keine Dokumente finden.

Die Grundsatzfrage, ob das Landeserziehungsgeld überhaupt beibehalten wird oder gar ausgedehnt wird, stand zur Diskussion. Landeserziehungsgeld wird nur in vier Bundesländern gezahlt, neben Thüringen nur in drei Bundesländern.<sup>458</sup> In Thüringen war dieses Landeserziehungsgeld als Brücke gedacht, nach dem zweijährigen Bezug des Bundeselterngeldes sollten noch weitere sechs Monate Landeserziehungsgeld bezogen werden können. Der damalige Sozialminister Dr. Zeh erläuterte in einer Landtagsdebatte am 16. September 2005:

---

453 Althaus 2004

454 Althaus 2004

455 Habisch 2005

456 Ebd.

457 Thüringer Kultusministerium 2004

458 Betanet 2008



„Es gibt in Deutschland nur vier Länder, die Erziehungsgeld entsprechend des Bundeserziehungsgeldes zahlen, erstaunlicherweise alles CDU Länder: Bayern, Baden Württemberg, Sachsen und Thüringen. Auch hier haben wir in Thüringen wesentliche Änderungen vorgenommen. Und angesichts unserer finanziellen Situation hätten sicher viele verstanden, wenn wir diese Leistung nicht mehr gewähren könnten, aber wir setzen hier ganz bewusst ein Zeichen und wollen das Thüringer Erziehungsgeld erhalten.“<sup>459</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass die Maßnahmen der „Thüringer Familienoffensive“ eines der grundlegenden Projekte der Althaus-Regierung ab 2004 bilden. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in den steigenden Kosten im KiTa-Bereich bis zum Jahr 2004. Doch nicht allein fiskalisch begründet ist diese Maßnahme, es sollte auch um die Stärkung von Familien und die Einführung einer echten Wahlfreiheit für Eltern gehen.

### 7.1.2 TFO im parlamentarischen Prozess 2005: Durchsetzung oder Umsetzung?

Am 20. April 2005 veröffentlichte Ministerpräsident Althaus zusammen mit den Ministern Goebel und Zeh die ersten Grundlagen der so genannten Familienoffensive.<sup>460</sup> Am 13. September 2005 – ein Jahr nach der Regierungserklärung im September 2004 – stellte Ministerpräsident Althaus die Grundzüge der Thüringer Familienoffensive dar.<sup>461</sup> Öffentlich wirksame Präsentationen sind das eine, viel wesentlichere Diskussionen auf dem Weg dorthin sind das andere. Es erfolgt eine Darstellung über den Verlauf bis zur Gesetzesverabschiedung der TFO im Jahr 2005.

Über konkrete Änderungen im KiTa-Bereich wurde in den ersten Wochen des Jahres 2005 in den Fachgremien und Fraktionen beraten. Wichtigste Fragen waren, ob das Landeserziehungsgeld weiter gezahlt wird und ob der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz abgesenkt werden kann. Der Arbeitskreis „Soziales, Familie und Gesundheit“ der CDU-Fraktion bereitete im Februar 2005 eine Stellungnahme<sup>462</sup> vor, in der folgende Schwerpunkte formuliert wurden:

- Ausweitung von Kinder-Betreuungsplätzen, verbunden mit einer Abschaffung des Landeserziehungsgeldes
- Absenkung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz von zweieinhalb auf zwei Jahren
- Sicherstellung von Wahlmöglichkeiten und Tagespflegeangeboten
- Erhalt der Betreuungsqualität und des Fachkräfteangebots
- Erarbeitung eines Familienfördergesetzes im ersten Halbjahr 2005
- Schaffung einer Familienstiftung

<sup>459</sup> Thüringer Landtag 2005, S. 2227

<sup>460</sup> Landesjugendring Thüringen 2005

<sup>461</sup> Althaus 2005a

<sup>462</sup> Arbeitskreis Soziales, Familie und Gesundheit der CDU 2005

Über Konsequenzen beim Herabsenken des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz ab dem zweiten Geburtstag wurde in diesem Papier ebenfalls nachgedacht. Bei 17.000 Geburten jährlich würden rund 5.000 KiTa-Plätze zusätzlich für ein halbes Jahr benötigt werden. Mehrkosten von 3,36 Mio. € wurden dazu veranschlagt.<sup>463</sup>

Im Frühjahr 2005 wurden erste Entwürfe für die Ausrichtung eines Familienförderungsgesetz für Thüringen vorgestellt. Bei den Recherchen fand sich eine Präsentation vermutlich von 17. März 2005 mit dem Titel „Für eine *erneuerte* Familienpolitik“<sup>464</sup>. Eine zweite Präsentation, die vermutlich vom April 2005 stammt, trägt dann schon den Titel: „Die Thüringer Familienoffensive - für eine *kinderbezogene* Familienpolitik“<sup>465</sup>. Wie die Recherchen ergaben, war dies zunächst für die CDU-Fraktion gedacht. Scheinbar durch Indiskretionen gelangten diese Überlegungen an die Öffentlichkeit und wurden dort heftig diskutiert. Die Landesregierung sah sich im Frühjahr 2005 nun in der Pflicht diese Überlegungen öffentlich vorzustellen. Von nun an wurde eine grafisch gut überarbeitete Powerpoint-Präsentation „Für eine kinderbezogene Familienpolitik“<sup>466</sup> verwendet, erstmals mit der Pressekonferenz am 20. April 2005 der Öffentlichkeit präsentiert.<sup>467</sup>

In der Präsentation, die vermutlich aus Anfang April 2005 stammt, werden die durchschnittlichen Kosten für einen Kindergartenplatz mit 450 € angesetzt, in der Powerpoint-Präsentation vom 20. April 2005 sind es nun durchschnittlich 438 €. Werden in der ersten Präsentation noch die Kosten pro KiTa-Platz eines Kindes zwischen zwei und drei Jahren für die Kommune (250 €) und die Eltern (max. 50 €) beziffert, werden in der im Internet stehenden Präsentation nur die 150 € Zuschuss des Landes über die Eltern als Landeserziehungsgeld genannt. Bei Kindern zwischen 3 und 6 ½ Jahren werden in der ersten Präsentation noch die Kosten, die Kommune (100 €), Land (100 € KiTa-Pauschale plus 32 bis 37 € in Form einer Zusatzzahlung) und Eltern (68 €) teilen, aufgeschlüsselt, in der öffentlichen Präsentation wird nur die Landesförderung von „100 € pro Monat in Form einer Kinderpauschale für alle Kinder“ genannt.

Grundsätzliche Neuerungen durch die TFO weisen die Präsentationen wie folgt auf: Bislang wurde Landeserziehungsgeld über sechs Monate (Alter des Kindes 2 bis 2 ½ Jahre) geleistet, nun sollte der Anspruch des neu eingeführten Thüringer Erziehungsgeld über zwölf Monate (Alter des Kindes 2 – 3 Jahre) erfolgen, unabhängig von den Kriterien des Bundeserziehungsgeldes. Hatten nur noch knapp sech-

---

463 Ebd.

464 Freistaat Thüringen 2005a

465 Freistaat Thüringen 2005b

466 Freistaat Thüringen 2005c

467 Diese Powerpoint Präsentation steht auch heute noch Ende 2008 unter der URL <http://www.thueringen.de/de/tmsfg/aktuell/16309/content.html> zum Download bereit.

zig Prozent der Thüringer Familien Anspruch auf das volle Landeserziehungsgeld, sollte das Thüringer Erziehungsgeld nun allen Thüringer Familien gezahlt werden können. Ein Zuschlag für Familien mit steigender Kinderzahl wurde in diesen ersten Überlegungen bereits einbezogen. Neu eingeführt werden sollte die Kinderpauschale für die Kommunen, bisher wurden Personalkosten anteilig finanziert. Diese Kinderpauschale sollte sich nach der Zahl der Kinder zwischen 3 und 6½ Jahren richten und nicht nach der Anzahl der tatsächlich vorhandenen oder in Anspruch genommenen Plätze. Als Vorteile wurden genannt:

- für die Eltern: Rechtsanspruch ab 2. Geburtstag, stabile Elternbeiträge, Erhalt der Qualitätsstandards
- für die Kommunen: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Entlastung der Kommunen durch transparente Förderung
- für die Kindergartenträger: verlässliche Förderung, Einsparpotenziale durch Investition, Controlling
- und für das Land: Transparenz und kalkulierbare Ausgaben

In der abschließenden Folie der Powerpoint-Präsentation werden die Kosten für das neue familienpolitische Konzept beziffert. Im Haushalt 2005 sollten damals 128 Mio. € für Kinderbetreuung und 19 Mio. € Landeserziehungsgeld ausgegeben werden. Ab 2006 mit Einführung der Neuregelung sollten 38 Mio. € für Thüringer Erziehungsgeld, 73 Mio. € für die Kinderbezogene Pauschale sowie 17 Mio. € Investitionspauschale und 2 Mio. € Familiendarlehen veranschlagt werden. Zu den Gesamtkosten von 130 Mio. € sollten Ausgaben von je 17 Mio. € in den Jahren 2006 und 2007 als Stiftungskapital für die „Stiftung FamilienSinn“ ausgegeben werden, womit ein Gesamtbetrag von 147 Mio. € seitens des Landes veranschlagt wurde. Im Vergleich zu den Zuschüssen des Landes im Kindergartenjahr 2004/2005 von 151 Mio. € <sup>468</sup>stellt dies bereits eine Kostenersparnis dar.

Es erscheint, dass diese Präsentation, die dann rasch Grundlage zur Gesetzesnovellierung wurde, wenig mit den Akteuren im Feld abgestimmt wurde. Zwar waren den Beteiligten die Notwendigkeiten bewusst, aber die Maßnahmen wurden ihnen in der Präsentation „vor die Füße geworfen“, wie ein Kommunalvertreter in einem Interview formulierte. Wenn wesentliche Akteure wie die Kommunen nicht mitgenommen werden, entsteht schnell der Eindruck des „sich übergangen Fühlens“.

Es bietet sich der Vergleich mit einer Neuanschaffung in einem privaten Haushalt an. Es mag bekannt gewesen sein, dass ein neues Gerät bspw. ein Toaster angeschafft werden muss. Wenn aber der eine Partner ganz allein die Neuanschaffung auswählt und nach Hause bringt, ist die Gefahr groß, dass der andere Partner die Annahme und positive Bewertung dieser Neuanschaffung verweigert, da er bei der Auswahl nicht mit einbezogen wurde. Er konnte gar nicht wissen, welche anderen Möglichkeiten es noch gegeben hätte. Genau dieses Gefühl, so der Eindruck aus den Untersuchungen, entstand bei den Kommunen. Qua Verordnung, wie bei Gesetzesvorhaben üblich, wurden die Kommunen informiert, aber bei der Neugestaltung des KiTa-Bereichs wurden wesentliche Einwände der Kommunen nicht oder zu wenig angehört, so der Eindruck vieler kommunaler Vertreter (vgl. Kapitel 6). Wesentliches Manko dieser Gesetzesinitiative war wohl die Neuausrichtung der Familienpolitik ohne eine Evaluation der bisherigen KiTa-Förderpolitik. Es fehlte an einer transparenten Erklärung, warum es zu den bisherigen jährlichen Mehrausgaben kam, die zudem über einen geeigneten Zeitraum diskutiert worden wäre. Stattdessen wurde ein neues Verfahren eingeführt. Der Eindruck, der bei den Kommunen blieb, sei mit einem Zitat eines Bürgermeisters aus einem Workshop zu beschreiben: „Das ist einfach übergestülpt!“<sup>469</sup>

Der damalige Kultusminister Prof. Goebel gab am 12. Juli 2005 in einer Pressekonferenz ein Statement, das ihm seitens der Kommunen und der freien Träger Kritik zutrug:

„Damit sind wir beim entscheidenden Punkt: Wir finanzieren in Thüringen mit hohem Verwaltungsaufwand weit mehr Kindergartenplätze rund 84.000 als benötigt werden, das sind 70.000. Einem tatsächlichen Bedarf von rund 70.000 Plätzen stehen tatsächliche Kosten für ca. 84.000 Plätze gegenüber, das sind 20 Prozent über Bedarf. [...] Dies alles führt zu erheblichen unkalkulierbaren finanziellen Belastungen für die Eltern, für die Kommunen und das Land. Mit dem derzeitigen Finanzierungsmodus von Tageseinrichtungen für Kinder kann die gebotene Klarheit im Haushaltsvollzug nicht gewahrt werden. Es besteht also dringender Handlungsbedarf. Wir können es uns nicht mehr länger leisten, ein offensichtliches Überangebot an Kindergartenplätzen mit Steuermitteln weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus zu finanzieren. Wir müssen zu einer bedarfsgerechten Förderung von Kindergartenplätzen kommen.“<sup>470</sup>

Es erscheint politisch nicht sehr klug, mit Befunden eines „Überangebots“ an die Öffentlichkeit zu treten und somit den Beteiligten zu vermitteln „Wir zahlen 20 Prozent über Bedarf“ – auch wenn er nun versuchte, den Kommunen mehr Planungssicherheit und Eigenverantwortung zu gewährleisten:

---

469 3.6, 63  
470 Goebel 2005

„Die Förderung der Kindertagesstätten wird auf eine verlässliche Basis gestellt werden. Wir werden nicht mehr anteilig Personalkosten für Erzieherinnen, deren Zahl sich aus der Zahl der Gruppen ergibt, finanzieren. Die tatsächliche Kinderzahl ist der Maßstab. Durch eine Infrastrukturpauschale für die Entwicklung der für unterschiedliche Betreuungsangebote erforderlichen Infrastruktur (1.000 Euro pro Geburt) haben die Kommunen mehr Dispositionsfreiheit zur Mittelverwendung. Durch das Zusammenspiel von Tagespflege und Kindergärten in den ersten drei Lebensjahren bekommen die Kommunen mehr Flexibilität in der Planung.“<sup>471</sup>

Im Sommer 2005 verfasste André Habisch<sup>472</sup> von der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt im Auftrag der CDU-Landtagsfraktion ein Gutachten zur Thüringer Familienoffensive. Darin wird wenig auf die fachlich-praktischen Auswirkungen der TFO eingegangen. Kritiker der TFO, selbst aus den Reihen der CDU, bemängeln, dass die TFO vor der Einführung zu wenig wissenschaftlich evaluiert wurde.

Am 12. Juli 2005 wurde der erste Entwurf des Familienfördergesetz im Kabinett verabschiedet, danach begann die mündliche und schriftliche Anhörung im Landtag. Der Gesetzentwurf zum Thüringer Familienfördergesetz der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag vom 7. September 2005 mit der Vorgangsnummer 4/1200Dr<sup>473</sup> sah eine Kostenveränderung für das Land von 135 Mio. € für das Jahr 2006 auf 117,8 Mio. € für das Jahr 2008 vor. Die SPD-Fraktion stellte ebenfalls am 7. September 2005 einen Antrag mit der Drucksachenummer 4/1192.<sup>474</sup> Darin wurde gefordert, die bestehenden Landesförderungen im Bereich der Kindertagesstätten und der Unterstützung von Familien in Art und Umfang ohne Kürzungen aufrechtzuerhalten und weiterhin das bewährte Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz samt den zugehörigen Verordnungen weiterzuentwickeln.

In der Parlamentsdebatte vom 16. September 2005 nannte der damalige Sozialminister Dr. Zeh das Gesetz das „modernste und innovativste Familienfördergesetz, das in einem Landesparlament in Deutschland eingebracht worden sei“.<sup>475</sup> In den folgenden Wochen wurde über das Gesetz in diversen Ausschüssen des Landtags diskutiert.

Der Fraktionsvorsitzende der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag, Christoph Matschie, äußerte in der Thüringischen Landeszeitung<sup>476</sup> vom 17. September 2005 die Befürchtung finanzieller Einbußen in Höhe von 1.800 € für Eltern, die ihr Kind zwi-

<sup>471</sup> Ebd.

<sup>472</sup> Habisch 2005

<sup>473</sup> Thüringer Landtag 2005a

<sup>474</sup> Thüringer Landtag 2005b

<sup>475</sup> Thüringer Landtag 2005c, S. 2225

<sup>476</sup> Thüringische Landeszeitung, 17.9.2005

schen dem zweiten und dritten Geburtstag nicht zu Hause betreuen. Es wurde somit seitens der Gegner der TFO der Eindruck erweckt, Eltern würden Geld verlieren, so auch der Titel des Artikels. Daraus wurde die später oft zitierte Befürchtung entwickelt, dass viele Eltern ihre Kinder nicht in die KiTa bringen und somit vor allem soziale benachteiligte Familien ihren Kindern eine wesentliche Entwicklung durch den Nicht-Besuch der KiTa verwehren.

Kritik an der Einführung der TFO erfolgte zwar auch vereinzelt aus der CDU-Fraktion, viel stärker naturgemäß seitens der Oppositionsparteien und von Interessensvertretern wie der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege. Dort wurde diese Initiative vor allem als „Familienpargesetz“ und als „Angriff auf die Familien“ gesehen, so die Wortwahl bei vielen Gegnern der TFO.<sup>477</sup> Es wurde befürchtet, dass es nun zu Qualitätseinbußen im KiTa-Bereich komme bis hin zu (Massen-)Entlassungen der ErzieherInnen und möglichen Schließungen von Einrichtungen. Seitens der SPD-Landtagsfraktion wurde die TFO gar als „Kindertagesstätten-Verhinderungsgesetz“<sup>478</sup> benannt, wie es der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Landtagsfraktion Uwe Höhn formulierte. Sogar der Thüringer Landkreistag formulierte im Juli 2005 die Forderung an die Landesregierung, die Thüringer Familienoffensive zurückzunehmen.<sup>479</sup> Dieser Formulierung schlossen sich alle Thüringer Landräte an, zehn der 17 Landräte gehörten der CDU an. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege appellierte im September 2005 in einem Moratoriumsvorschlag an die Landesregierung und den Landtag, die für Dezember 2005 angekündigte Entscheidung zum Familienfördergesetz zu verschieben.<sup>480</sup> Daraufhin forderten im Oktober 2005 Elternvertreter die Landesregierung auf, den Moratoriumsvorschlag der LIGA anzuhören, andernfalls werde die Durchführung eines Volksbegehrens beschlossen.<sup>481</sup> Bei einer folgenden Anhörung von Experten im Sozialausschuss des Thüringer Landtags wurden deren Argumente gegen die Einführung des Familienfördergesetzes ignoriert, so die Sicht der Initiative des „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“, die im November 2005 gegründet wurde.<sup>482</sup> Der Moratoriumsvorschlag der LIGA mit dem Ziel, mit Fachleuten den Entwurf des Familienfördergesetzes noch einmal zu überarbeiten, wurde erfolglos in den Landtag eingebracht.<sup>483</sup> Die GEW bezeichnete in einer Stellungnahme vom 6. Dezember 2005<sup>484</sup> das Thüringer Erziehungsgeld als „Taschengeld“, es sei für sie keine wirkliche Lohnersatzleistung. Vor allem die bürokratischen Hürden stellte die Gewerkschaft dar, um die Ablehnung

477 Vgl. Habisch 2005, S. 8

478 Kühner 2005

479 Habisch 2005, S. 9

480 Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008a

481 Ebd.

482 Ebd.

483 Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008

484 Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Thüringen 2005b

des Gesetzes zu begründen. Ein Thüringenweiter Aktionstag am 7. November 2005 wurde seitens der Initiatoren als erfolgreich bezeichnet<sup>485</sup>, in über dreißig Städten und Gemeinden hatten Eltern, Erzieher, Träger und Politiker gegen die Einführung der Familienoffensive protestiert. Der Widerstand gegen die Einführung der TFO war groß.

Ein weiteres Problem der Einführung der TFO stellte die Einführung der Abtretungs-erklärung dar, wonach das Thüringer Erziehungsgeld den Eltern, die ihr Kind während des dritten Lebensjahr in die KiTa bringen, nicht an sie ausgezahlt wird, sondern von ihnen an die KiTa abgetreten werden muss. Nur Eltern, die ihr Kind während dessen dritten Lebensjahres zu Hause erziehen, erhalten das Thüringer Erziehungsgeld direkt ausgezahlt. Im SGK-Workshop äußerte sich ein Bürgermeister zu der Einführung des Abtretungsverfahrens:

„[...] hat die [CDU ]Fraktion aber gesagt: ‚Wenn wir schon so viel Prügel kriegen, dann wollen wir auch, dass den Eltern dokumentiert wird, dass das Landesgeld ist, was die da abtreten.‘ Und das ist der Hintergrund dafür, warum es dieses Abtretungsverfahren gibt. Es war nämlich ursprünglich anders geplant. Es war geplant, das Geld gleich an die Gemeinde zu zahlen. Dann hätte es diesen Aufwand mit Statistik und Abtretung, und so weiter nicht gegeben! Das war auch das, was die Landesverwaltung wollte! Ja? Also, es war... Die Landesverwaltung wollte was anderes, als es heute die Gesetzeslage ist! Aber hier hat sich die Fraktion durchgesetzt, weil sie eben gesagt hat: ‚Lieber Ministerpräsident, wir sind dir so stark zur Seite gestanden, und jetzt wollen wir auch, wenn wir durch's Land gehen, sagen können, das ist unsere Leistung‘.“<sup>486</sup>

Trotz all der Widerstände und Versuche das Gesetzesvorhaben zu blockieren war es aufgrund der Stimmenmehrheit der CDU im Thüringer Landtag möglich, dass der Entwurf im Thüringer Landtag mehrheitlich beschlossen werden würde. Bevor das Familienförderungsgesetz zum 1. Januar 2006 in Kraft treten konnte und der Landtag mit CDU-Mehrheit darüber befand, musste der Entwurf die Mehrheit beim 20. Landesparteitag der CDU Thüringen in Altenburg am 3. Dezember erreichen. Begleitet wurde der CDU-Parteitag von ca. 450 Demonstranten gegen die TFO, hauptsächlich von Trägereinrichtungen, Gewerkschaften, SPD und Linkspartei.<sup>487</sup> Eckpunkte in der Vorstellung des Antrags auf dem Altenburger Parteitag waren der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz ab dem zweiten Geburtstag des Kindes, die Einführung des Thüringer Erziehungsgeld für Kinder im Alter zwischen zwei und drei Jahren, die Wahlfreiheit über Betreuungsort und Träger bei der KiTa-Inanspruchnahme, Bildungs- und Erziehungspläne in den Einrichtungen sowie eine Kinderbezogene Förderung und die Infrastrukturpauschale für die Kommunen, des Weiteren die Gründung der Landesstiftung „FamilienSinn“.

485 Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Thüringen 2005a

486 3.6, 32

487 Schubert 2005

Ministerpräsident Althaus legte in seiner Rede auf dem Altenburger CDU-Parteitag am 5. Dezember 2005 dar, warum die „Thüringer Familienoffensive“ entwickelt wurde. Als wesentlich wurden nun finanzpolitische Gründe genannt:

„Warum sind wir auf diese Familienoffensive gekommen? Nicht nur wegen der Historie, die ich geschildert habe, sondern auch da steht natürlich ein finanzpolitischer Grund Pate. In den letzten Jahren erhöhten sich die Kosten des Landes für die Kindertagesstättenbestreuung um bis zu zehn Millionen Euro jährlich. Eine tolle Sache, würde jeder sagen, wir haben also mehr Kinder. Das wäre schön. Wir haben aber nicht mehr Kinder, auch nicht wie mir immer wieder vor Ort bestätigt worden ist höhere Einkommen für die Erzieherinnen und Erzieher, sondern schlicht und ergreifend eine Ausweitung der Strukturen. Aus ganz verschiedenen Gründen.

Ich will nicht richten, warum das so ist. Ich will auch nicht lange darüber reden, wer da möglicherweise seine Ordnungs- und Kontrollpflichten nicht so wahr genommen hat. Ich will nur eines sagen: Wir sind Treuhänder für Steuermittel. Wir haben nicht Töpfe von Geld, die wir nach Gutdünken verteilen. Sondern: Wir sind durch die Wählerinnen und Wähler beauftragt, dafür zu sorgen, das wenige Steuergeld, das wir zur Verfügung haben – nur 46 Prozent unseres Haushaltes kommen aus eigenen Steuern – so verantwortlich wie möglich auszugeben.

Deshalb ist es richtig, dass wir dieser Entwicklung nicht länger zugeschaut haben, weil die inhaltlichen Gründe ohnedies auf der Tagesordnung standen: Kind und Familie wieder in die Mitte zu rücken. Wir haben diesen Punkt genutzt, um eine grundsätzliche Familienoffensive durchzuführen.“<sup>488</sup>

Warum es zu diesen Mehrausgaben kam, bleibt unklar. Die vorgeschlagene „Familienoffensive“ wurde laut der CDU-Homepage von der Mehrheit der Delegierten unterstützt.<sup>489</sup> Jedoch gibt es auch Stimmen, wonach dieses Thesenpapier nicht von allen Delegierten getragen wurde, wie es ein Kommunalpolitiker der SPD im SGK-Workshop äußerte:

„Aber ich weiß es durch Aussagen, aus, äh.. innerhalb der CDU Fraktion des Landtages. Die Landesregierung hat ja relativ viel Prügel gekriegt bei der Einführung dieses Gesetzes. Und als es in Altenburg auf dem CDU Parteitag abgestimmt wurde, ist die Hälfte der Delegierten rausgegangen.“<sup>490</sup>

Auch seitens des Trägerkreises des „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“ gibt es die Einschätzung, dass während der entscheidenden Abstimmung auf dem Altenburger Parteitag ein großer Teil der Delegierten abwesend gewesen sei – offenbar weil sie an den Langzeitfolgen des Spargesetzes „nicht schuld“ sein

---

488 Althaus 2005b

489 CDU Thüringen 2005

490 3.6, 32



wollten.<sup>491</sup> Der CDU-Abgeordnete Panse bezeichnete dieses Verhalten auf dem CDU-Landesparteitag jedoch als gewöhnlich, da bei inhaltlichen Debatten nie alle Delegierten im Raum seien.<sup>492</sup>

Das Thesenpapier „Familienland Thüringen“ des CDU-Landesvorstandes wurde auf dem CDU-Landesparteitag in Altenburg am 3. Dezember 2005 mehrheitlich angenommen. Daraufhin konnte am 8. Dezember im Thüringer Landtag das Thüringer Familienfördergesetz mit CDU-Mehrheit verabschiedet werden und zum 1. Januar 2006 in Kraft treten.<sup>493</sup>

Mit einem gewissen Abstand erscheint es, dass zu wenig über die Vorteile der TFO gesprochen wurde. Die positiven Merkmale wie die Absenkung des Rechtsanspruchs ab dem zweiten Geburtstag des Kindes, die Einführung der Wahlfreiheit wo das Kind im dritten Lebensjahr betreut wird sowie die Anhebung des LEG-Betrages bei Geschwisterkindern, wurden bei der Präsentation der TFO im Jahr 2005 wenig herausgearbeitet. Generell wurden die Akteure im Feld, die sich dann auch im Volksbegehren gegen die TFO aussprachen, von Beginn an wohl zu wenig mitgenommen.

### 7.1.3 Landespolitische Reaktionen in den Jahren 2006 und 2007: Volksbegehren, Diskussionen in den Parteien

Nachdem das Thüringer Familienfördergesetz am 8. Dezember 2005 beschlossen wurde, konnte das umstrittene Gesetz zum 1. Januar 2006 in Kraft treten. Inzwischen hatte sich der Trägerkreis des „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ entschlossen, das Familienfördergesetz durch ein Volksbegehren rückgängig machen zu wollen. Seitens der Gewerkschaften unterstützten die GEW und ver.di, seitens der Parteien SPD, Die LINKE sowie Bündnis 90/Die Grünen und die Freien Wähler Thüringen das Volksbegehren und schickten offizielle Vertreter, die sich inhaltlich und organisatorisch an den Vorbereitungen zum Volksbegehren beteiligten. Darüber hinaus schlossen sich die Städte Suhl und Erfurt sowie der Thüringer Elternverband e.V. und der Thüringer Landeselternverband Kindertagesstätten dem Volksbegehren an.<sup>494</sup>

Die Parteien und Interessenvertreter legten in Stellungnahmen dar, warum sie das Volksbegehren unterstützen und welche wesentlichen Kritikpunkte das Landesgesetz ihrer Meinung nach beinhaltet. Laut Darstellung der GEW<sup>495</sup> sollte mit der TFO ein Familienbild zementiert werden, das Frauen aus dem Arbeitsmarkt herausdränge.

<sup>491</sup> Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik, 2008a

<sup>492</sup> Interview mit Michael Panse, 21.11.2008 in Jena

<sup>493</sup> Freistaat Thüringen 2005d

<sup>494</sup> Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008b

<sup>495</sup> Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2006

Eine erhebliche Kürzung der Landesfinanzierung für die KiTas würde zu langfristigen Kürzungen bei der Bezahlung der ErzieherInnen und zu einer Erhöhung der Elternbeiträge führen. Aufgrund des verschlechterten Personalschlüssels in den KiTas würden kleinere Einrichtungen, vor allem im ländlichen Raum, perspektivisch nicht mehr finanzierbar. Folge davon sei die Entlassung von ErzieherInnen. Zwar gäbe es einen Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz im dritten Lebensjahr, aber viele Eltern würden gezwungen werden aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation, das Erziehungsgeld zu behalten und folglich ihr Kind im dritten Lebensjahr nicht in die KiTa zu bringen. Ähnlich argumentierte die SPD-Landtagsfraktion in ihrer Begründung, warum das Volksbegehren unterstützt werden sollte.<sup>496</sup> Ziel der SPD war es, bewährte Kindergarten-Strukturen zu erhalten und die Bedingungen noch zu verbessern. Die Landesförderung sollte nach Vorstellung der SPD deutlich erhöht werden, der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz ab dem ersten Geburtstag des Kindes gewährt und keine Elternbeiträge vor dem Kindergartenjahrs der Einschulung des Kindes erhoben werden.

Am 18. Februar 2006 wurden erste Eckpunkte für einen Gesetzesentwurf „für eine bessere Familienpolitik“ der Öffentlichkeit vorgestellt, am 27. April 2006 wurde die Endfassung des Entwurfes beschlossen.<sup>497</sup> Wesentliche Änderungen zum Familienfördergesetz waren die Absenkung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz für Gesamt-Thüringen ab dem ersten Geburtstag, eine deutliche Veränderung der Finanzierung sowie eine bessere Personalbemessung in den Einrichtungen. Die finanziellen Mittel für KiTas seitens des Landes sollten demnach steigen, begründet wurde dies mit einem deutlichen Qualitätsgewinn.<sup>498</sup> Ab dem 30. Mai 2006 sammelten die Unterstützer des Volksbegehrens binnen sechs Wochen 23.806 statt der geforderten 5.000 Unterschriften, damit ein Volksbegehren später überhaupt stattfinden dürfe. Symbolisch wirkten die verteilten gelben Bändchen, die eine Unterstützung des Volksbegehrens darstellen sollten. Nach der Prüfung der Unterschriftenlisten im Innenministerium gab die Präsidentin des Thüringer Landtags Prof. Dagmar Schipanski am 2. Oktober dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens statt.<sup>499</sup>

Dem Volksbegehren lagen deutliche Hürden im Weg. Einerseits musste der Gesetzesentwurf, der vom Trägerkreis des Volksbegehrens erstellt wurde, kurz gefasst werden, um auf einen Unterschriftenbogen zu passen. Eine grundsätzliche Neuformulierung wäre folglich zu umfangreich gewesen, wie die SPD-Landtagsfraktion darstellte.<sup>500</sup> Andererseits durfte durch das Volksbegehren nur in sehr engem Rahmen in den Landeshaushalt eingegriffen werden. 0,5 Prozent eines Jahreshaushaltes dür-

496 SPD Thüringen Landtagsfraktion 2006

497 Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008c

498 Ebd.

499 Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008a

500 SPD Thüringen Landtagsfraktion 2006, S. 5

fen nicht überschritten werden, was in Thüringen bei einem Jahreshaushalt von ca. 9 Mrd. € maximal 45 Mio. € bedeuten würde.<sup>501</sup> Da das Volksbegehren in weit größeren Rahmen in den Landeshaushalt eingreifen würde, gab Ministerpräsident Althaus am 10. Oktober 2006 bekannt, dass die Landesregierung gegen das Volksbegehren klagen werde.<sup>502</sup>

Das Thüringer Verfassungsgericht in Weimar erklärte am 5. Dezember 2007 mit 5:4 Stimmen den Gesetzesentwurf des „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ für unzulässig. Ein letztes kostenfreies KiTa-Jahr vor der Einschulung des Kindes dürfe in Thüringen per Volksentscheid nicht eingeführt werden, des Weiteren dürfen die Gebühren nicht auf den Stand von 2005 eingefroren werden, wie es das Volksbegehren vorgesehen hatte.<sup>503</sup> Im Februar 2008 überraschte Ministerpräsident Althaus mit dem Vorschlag, das letzte KiTa-Jahr vor der Einschulung kostenfrei zu stellen – genau deshalb scheiterte der Gesetzesentwurf vor Gericht. Die Initiatoren des Volksbegehrens haben sich für das Frühjahr 2009 vorgenommen, einen überarbeiteten Entwurf im Landtag einzureichen und hoffen dabei auf die Unterstützung der Oppositionsparteien. Vor allem Personalbemessung, Qualität und angemessene Finanzierung stehen dabei im Vordergrund.<sup>504</sup>

#### 7.1.4 Landespolitische Perspektive: die TFO in den Jahren 2008 und 2009

Die symbolische Bedeutung der politischen Auseinandersetzung um die TFO ist erheblich. Eine systematische Auswertung der Präsenz des Themas in den landesweiten Medien war im Rahmen der Evaluation aus Zeitgründen nicht möglich. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass kein landespolitisches Thema derart häufig in der Presse und in anderen Medien Erörterung fand, in der Regel mit kritischer Färbung. Als exemplarisches Beispiel kann eine ganze Seite der „Thüringer Landeszeitung“ als „Thema des Tages“ vom 4. Dezember 2008 gelten mit der dominanten Artikelüberschrift „Das KiTa-System im Land steht kurz vor dem Kollaps“ und weiteren, etwas kleineren Headlines mit demselben Tenor: „Umgestaltung ist ein Abbau“, „An Grenzen der Belastbarkeit“, „Gruppen immer voller“.

<sup>501</sup> Ebd. In der Parlamentsdokumentation des Thüringer Landtags sind Anträge seitens der SPD als auch der CDU unter den Vorgangsnummern 4/2365Dr (SPD Antrag) und 4/1808Dr (CDU Antrag) dokumentiert. Das Plenarprotokoll dazu trägt die Nummer 4/47 und 4/36.

<sup>502</sup> Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik 2008a

<sup>503</sup> Ebd.

<sup>504</sup> Ebd.

# „Das Kita-System im Land steht kurz vor dem Kollaps“

Dramatische Lageanalyse der Träger – Staatssekretär setzt auf differenzierte Lösungen

■ Von Hartmut Kaczmarek

**Weimar.** (tlz) Ute Stöber aus Lengsfeld unter dem Stein versteht die Politiker nicht mehr. Wenn sie abends ihren fünfjährigen Sohn Julius fragt, welche Erzieherin heute in seiner Gruppe war, dann nennt er drei Namen. Wie sollen Kinder denn da eine feste Bindung aufbauen, eine Bezugsperson finden, fragt sich die Mutter. „Die knappe Kalkulation der Arbeitsstunden der Erzieherinnen ist für mich eine sehr kurzschichtige Denkweise“, schreibt sie in einem Beitrag für das TLZ-Forum „Kittas und Horte“. „Ich bin enttäuscht, denn jetzt ist mein Sohn fünf und jetzt werden die Weichen für die Zukunft gestellt, bei ihm und allen anderen Drei- bis Sechsjährigen.“

Ute Stöber spricht für viele Eltern, die die Arbeitsüberlastung der Erzieherinnen in Thüringen sehen. Zurechnend macht sich Sorge breit, ob die von der Politik geschaffenen Rahmenbedingungen wirklich eine optimale Betreuung der Kinder zulassen. Hans-Otto Schwieler, der Geschäftsführer der Liga der Wohlfahrtsverbände in Thüringen, hat da eine ganz dezidierte Meinung: „Das System ist nahe vor dem Kollabieren.“ Nur noch durch das Engagement der Mitarbeiterinnen werde Schlimmeres verhindert, sagt er beim Ex-

portengespräch zum TLZ-Forum „Kittas und Horte“. Zu viel Zeit ist ihm schon vergangen, zu viele Diskussionen geführt, zu viele Gutachten erstellt, ohne dass sich in Thüringen Substanzielles verändert habe, beklagt er. „Die Verbesserung der Rahmenbedingungen sind doch kein Gnadenakt der Politik, sondern eine notwendige Investition in die Zukunft der Kinder.“ Und er weist auf Berechnungen von Wirtschaftsforschern, wonach jeder Euro

Investition in die frühkindliche Bildung sich mit acht Prozent verzinsen. Schwielet fordert mit Nachdruck ein verbindliches Prozedere, wie die aus seiner Sicht unhaltbare Situation in den Thüringer Kittas beendet werden könne. „Wir wollen nicht noch länger warten“, unterstreicht er gemeinsam mit seiner Kollegin Sonja Tragboth, der Bereichsleiterin Kinder- und Jugendhilfe bei der Thüringer Arbeitswohlfahrt. Michael

Kjell Eberhard, der Staats-

sekretär im Kultusministerium, kennt die Sorgen und Beschwerden von Erzieherinnen und Eltern. Auch bei ihm laufen derartige Briefe und E-Mails auf. Und er versichert, dass sie ernst genommen werden. Allerdings will er sich auf keinen genauen Zeitrahmen festlegen, bis zu dem mögliche Entscheidungen für die Kittas im Land getroffen werden. Da steht noch ein Gutachten des Jenaer Sozialwissenschaftlers Michael

erst einmal die Fachberater des Ministeriums die Lage in den Kittas vor Ort unter die Lupe nehmen. Eberhard ist kein Freund flüchtlender Lösungen, er strebt differenzierte Antworten auf die Problemlagen vor Ort an. Zwei Fragen stehen dabei für ihn im Vordergrund: Ist der Personalschlüssel für die Betreuung der unter dreijährigen Kinder ausreichend? Und: Steht den Erzieherinnen genügend Zeit für die pädagogische Arbeit mit den Kindern zur Verfügung? Im nächsten Jahr werde es dazu Aussagen geben, sichert er den Gesprächspartnern zu. „Klar, dann ist ja auch Wahljahr“, lacht Olaf Möller, der Geschäftsführer des Waldorfkinderkinder Gartens in Jena. Er schildert, mit welchen Schwierigkeiten seine Einrichtung zu kämpfen hat und wirft Eberhard vor, dass bei den Entscheidungen des Landes das betriebswirtschaftliche Denken dominiere. „Das ist aber der falsche Ansatz.“

Einig sind sich alle, dass man den Erzieherinnen die Möglichkeit geben müsse, ihre pädagogische Arbeit machen zu können. Die Erzieherinnen und die Eltern werden wohl noch eine Weile auf Antworten zu ihren konkreten Klagen über die Kittasituation warten müssen.



**Thüringen sagt Ja zu Kindern:** Dazu gehören auch vernünftige Bedingungen in den Kittas. Darüber waren sich einige: Olaf Möller vom Waldorfkinderkinder Garten Jena, TLZ-Vize Hartmut Kaczmarek, Hans-Otto Schwieler von der Liga der Wohlfahrtsverbände, Sonja Tragboth von der Awo-Thüringen, Kultus-Staatssekretär Kjell Eberhard, Heiga Ahlgrimm aus dem Kultusministerium und Richard Schäfer von der GEW Thüringen.

Foto: tlz/Peter Michaelis

Quelle: Thüringer Landeszeitung v. 4.12.2008, S. TT 1

In den Jahren 2008 und 2009 erscheinen drei Diskursarenen hervorhebenswert: die Thematisierung bzw. Politisierung des „Thüringer Bildungsplanes“, die Intentionen der Regierungspartei CDU zur Weiterentwicklung der TFO und die Mobilisierungsin-  
teressen der landespolitischen Opposition.

Wie bereits in Kapitel 3 unter fachlichen Gesichtspunkten diskutiert, erweist sich der Thüringer Bildungsplan als eigentümlich entkoppelt von der TFO, obwohl die Ressortzuständigkeit zumindest hinsichtlich der KiTa-Politik gemeinsam im Kultusministerium liegt. Einen Hinweis auf die (versuchte) Politisierung des Bildungsplanes kann der nicht durch das Kultusministerium autorisierte Nachdruck des Bildungsplanes durch die SPD-Landtagsfraktion im Oktober 2008 geben.<sup>505</sup> Sollten die Verantwortlichen des „Text-Nachdrucks“ auch kein Einverständnis des verantwortlichen „Konsortiums“ eingeholt haben, wäre dies ein eigentümliches Verständnis von Urheberrechten. Die Tatsache, dass der Bildungsplan als zum 1. August 2008 implementiertes öffentliches Dokument gilt, lässt die Rechtsauffassung der SPD sicherlich zu.

Gleichwohl bleibt der Vorgang als Politisierung zu interpretieren. Man kann vermuten, dass die Politisierung dem Thema der Professionalisierung gilt, der Anerkennung der Arbeit der Fachkräfte.

Am 24. September 2008 beschloss die Landtagsfraktion der CDU auf ihrer Klausur in Altenburg, das Thüringer Landeserziehungsgeld bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr eines Kindes gewähren zu wollen. Als ersten und damit hervorgehobenen Punkt einer elf Positionen umfassenden Agenda für die verbleibende Legislaturperiode nennt sie:

„1. Wir setzen uns dafür ein, dass das Thüringer Landeserziehungsgeld für Kinder, die ab dem 1. Januar 2009 geboren werden, künftig für Kinder von eins bis drei Jahren für die Dauer von zwei Jahren gezahlt wird. Damit erhöht sich der Landeszuschuss für einen KiTa Platz im zweiten Lebensjahr um 50 Prozent. Wir stärken mit diesem Schritt die Eltern in ihrer Wahlfreiheit und erleichtern damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durchgängig.“<sup>506</sup>

Damit würde sich der Landeszuschuss für den KiTa-Besuch im zweiten Lebensjahr von derzeit 100 € faktisch auf 150 € (dem Zahlbetrag des TEG) erhöhen. Als Mehrkosten wird ein Betrag von 28 Mio. € jährlich angesetzt (entspricht Kosten von 35 Mio. € jährlich für TEG im 3. Jahr abzüglich ca. 7 Mio., die bisher als Landesanteil für die KiTa-Nutzung im 2. Lebensjahr – 100 € p.M. und Kind – gezahlt werden). Faktisch würde durch die Erhöhung des Landeszuschusses für den KiTa-Besuch im 2. Lebensjahr der bisher an die KiTas fließende Betrag im Einzelfall um 50 Prozent erhöht, was – sofern die Kommunen keine Abstriche vornehmen – die Finanzsituation der KiTas verbessern würde, allerdings indirekt und ohne im politischen Prozess sofort sichtbar zu sein.

Problematisch erscheint, dass die CDU ausschließlich auf die Stärkung der elterlichen Handlungsoptionen setzt und die Ängste und Anerkennungsbedarfe des professionellen Systems nicht aufgreift, die bereits in der Mobilisierung des Volksbegehrens in den Jahren 2006-7 erkennbar waren.

Die Wiederauflage des Volksbegehrens „Für eine bessere Familienpolitik“ wird nicht ohne Absicht in die Phase des Wahlkampfes zur Landtagswahl am 30. August 2009 gelegt. Die Initiatoren versprechen sich damit eine Verknüpfung von Familien- und Parteipolitik. Vor diesem Hintergrund erscheint eine nüchterne Analyse der Wirkungen und Bedeutung der TFO ratsam.

Zusammenfassend kann die landespolitische Dimension der TFO auch als ein Fall problematischer Regierungskommunikation interpretiert werden. Politik und Kom-

munikation sind untrennbar verbunden, wie der Politikwissenschaftler und frühere Präsident der Universität Erfurt, Wolfgang Bergsdorf, formulierte: „Kommunikation in einer parlamentarischen Demokratie ist nicht alles. Aber ohne Kommunikation ist alles nichts. Insofern gerät politische Kommunikation in der Demokratie zum wichtigsten Instrument politischer Führung.“<sup>507</sup> In einer Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung analysierten die Mitarbeiter der Stiftung: „Regierungskommunikation hat nicht nur die Funktion, die von der Regierung getroffenen Entscheidungen an die Bürger zu vermitteln, sondern es geht vielmehr darum, politische Vorhaben im kommunikativen Austausch nach innen und außen zu erarbeiten, durchzusetzen und zu begründen.“<sup>508</sup> Konsequenter appelliert Ulrich Scarcinelli an die politische Führungsklasse: „Akzeptanz, dauerhafte Zustimmung für Reformpolitik, d.h. Legitimität wird jedoch nicht allein im Wege tatsächlich oder vermeintlich optimaler Problemlösung (Output-Legitimation) in Politikfeldern, sondern nur in Verbindung mit einem inklusiven demokratischen Prozess (Input-Legitimation) erreicht.“<sup>509</sup> Die Verbesserung von Politikimplementation durch partizipatorische Prozessgestaltung sollte eine der Folgerungen aus der krisenhaften Implementation der TFO sein (siehe Kapitel 9).

## 7.2 Die Geschlechtersensibilität der Thüringer Familienoffensive

Ein weiterer Schwerpunkt des Evaluationsvorhabens hinsichtlich der Wirkungen der TFO im politischen Bereich konzentriert sich auf die Reflexion der geschlechtersensiblen Ausgestaltung der TFO. Gemäß Artikel 2 Abs. 2 der Thüringer Verfassung sind Männer und Frauen gleichberechtigt: „Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.“<sup>510</sup> Insofern haben sich alle Ministerien und politischen Ressorts auf die Strategie des Gender Mainstreaming und somit auf eine Überprüfung aller ihrer Gesetzesvorlagen auf antizipierte geschlechterspezifische Auswirkungen verständigt.<sup>511</sup>

<sup>507</sup> Bergsdorf 2002, S. 271

<sup>508</sup> Bertelsmann Stiftung 2008a, S. 6

<sup>509</sup> Scarcinelli 2008, S. 17

<sup>510</sup> Verfassung des Freistaates Thüringen, 1993, S. 7 8

<sup>511</sup> Den aktuellen Stand der Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming in den Thüringer Ministerien dokumentiert die Drucksache 4/3877. Mit Gender Mainstreaming wird im international anerkannten Sprachgebrauch die Optimierung des Verwaltungshandelns im Hinblick auf die systematische Beachtung der Lebenswirklichkeiten von Männern und Frauen bei der Planung, Durchführung und Bewertung des eigenen Handelns bezeichnet.

Dem Rahmen der ausgewählten Gesetzesbestandteile der Gesamtstudie folgend, soll der gleichstellungsperspektivische Analysefokus auf dem Thüringer Erziehungsgeld (TEG) liegen.<sup>512</sup> Gleichstellungspolitische Relevanz erlangt das Instrument bezüglich seiner Konzeption, die Zeit des beruflichen Ausstiegs in der Familiengründungsphase auch im dritten Lebensjahr des Kindes finanziell zu fördern. Damit entfaltet es Potenziale die Arbeitsmarktintegration der Geschlechter vor allem in der Berufseinstiegsphase zu beeinflussen.<sup>513</sup>

Nach Vorstellung der Samplingkriterien dieser Teilstudie wird das Instrument des Thüringer Erziehungsgeldes unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten diskutiert. Das zentrale Forschungsinteresse fokussiert hierbei sowohl den kontrastierenden Vergleich der parteipolitisch unterschiedlichen Deutungsmuster zum TEG, als auch die Beurteilung dessen Wert, dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter näher zu kommen.<sup>514</sup>

## 7.2.1 Feldanalyse und Rekrutierungserfahrungen

Im Teilprojekt „Geschlechtersensibilität“ wurden sieben qualitative Einzelinterviews durchgeführt.<sup>515</sup> Zur exakten Erfassung der Thematik wurde ein spezifischer Leitfaden konstruiert.<sup>516</sup> Die Konsistenz der Befragung ist methodisch durch die Anwendung dieses Leitfadens in allen Interviewsituationen gesichert. Zu unterstellen sind insbesondere parteipolitisch divergierende Perspektiven und Positionen der Akteure.

Zentral für das Sampling war die Relevanz und Strukturposition der Akteure im Bereich Gleichstellungspolitik und angebundener Interessenvertretung. Im gleichstellungspolitischen Bereich differenziert die Studie nach landes- und kommunalpolitischen Akteuren. Auf Ebene des Landes wurden parlamentarische und ministerielle Positionen berücksichtigt: Analog der im Thüringer Landtag vertretenen Parteien

<sup>512</sup> Die Einschränkung auf die Überprüfung der geschlechtersensiblen Ausgestaltung des TEG und nicht eine systematische Berücksichtigung des Chancengleichheitsförderungsgesetzes (Art. 2 ThürFamFöG) resultiert einerseits aus der beabsichtigten thematischen Konsistenz der Gesamtstudie und andererseits aus forschungsökonomischen Gründen. Auch aus bundespolitischer Perspektive und im Hinblick auf eine Entideologisierung der Debatte scheint dieser Beitrag relevant.

<sup>513</sup> Die quantitative und qualitative Vergleichbarkeit in der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen ist als ein zentrales Kriterium zur gleichstellungspolitischen Bewertung familienpolitischer Maßnahmen zu begreifen. Darüber hinaus ist die Arbeitsmarktpartizipation in einer Arbeitsgesellschaft mit geringem oder mäßigem Dekommodifizierungsgrad Grundvoraussetzung sozialer Integration.

<sup>514</sup> Ausführlicher dazu siehe Müller 2009.

<sup>515</sup> Aus forschungsökonomischen und gegenstandsbezogenen Gründen (parteipolitische Konstrastierung) folgt dieses Teilprojekt nicht der Standortlogik der KiTa- und Verwaltungsstudie. (Kap. 5.6)

<sup>516</sup> Siehe Anhang.

wurden drei parlamentarische Vertreter zur Befragung ausgewählt, auf ministerieller Ebene die Beauftragte für die Gleichstellung von Mann und Frau des Thüringer Ministeriums für Familie, Soziales und Gesundheit.<sup>517</sup> Die Kontrastierung der parteipolitischen Logiken und die interministerielle Kooperation standen hierbei im Zentrum des Forschungsinteresses. Im kommunalpolitischen Bereich wurde die Gleichstellungsbeauftragte eines städtischen Standortes interviewt.<sup>518</sup> Auf Ebene der Interessenvertretung konnte eine führende Vertreterin des Landesfrauenrates Thüringen e.V. (als parteiübergreifende Organisation) als Interviewpartnerin gewonnen werden.<sup>519</sup> Mit Blick auf die Frage nach divergierenden innerparteilichen Positionen wurde des Weiteren eine führende Angehörige der FrauenUnion des Landesverbandes Thüringen als interne Interessenvertretung im Forschungsprozess adressiert.

Die Erfahrungen des Forschungsteams, Akteure aus Politik und Interessenvertretung für die Interviews zu gewinnen, gestalteten sich zumeist positiv. Nach einer vorab schriftlichen Information durch die Evaluatoren konnte eine rasche Terminabsprache erfolgen.<sup>520</sup> Der telefonische Erstkontakt machte jedoch auch deutlich, wie brisant sich die politische Gemengelage gestaltet. Sicherungsstrategien einiger Interviewpartner, wie etwa die Vorab-Zusendung des Interviewleitfadens, Auskünfte über andere Interviewpartner oder die Zusicherung weitestgehender Anonymität können vor diesem Hintergrund verstanden werden. Ungeachtet dessen waren sowohl die Kontaktaufnahme, als auch die Interviewführung in allen Fällen professionell möglich. Die Bereitschaft ein Interview zu geben war einerseits darüber motiviert mit Hilfe des Evaluationsprozesses einen Beitrag zur Versachlichung des politischen Diskurses zu leisten, andererseits aber auch die eigene politische Position klar abzugrenzen.

517 Die Beauftragte begleitet damit das höchste gleichstellungspolitische Amt in Thüringen.

518 Die Unterscheidung landes- und kommunalpolitischer Akteure ist kein leitendes Differenzkriterium im Auswertungsprozess.

519 Die Interviewanbahnung wie die spätere Kommunikation im Anschluss an das Interview war allerdings nicht einfach. Ausdrücklich wurde seitens der Interviewpartnerin Anfang September 2008 darum gebeten, die Äußerungen nicht zu anonymisieren. Das Interview kam auf grund von Terminproblemen ihrerseits erst Mitte November 2008 zustande. Im Januar 2009 wünschte die Interviewpartnerin Einsicht in die Interviewauswertung, die ihr aufgrund des ausdrücklichen Wunsches zur Nicht Anonymisierung auch gewährt wurde. Ihre Hinweise auf mögliche Missverständnisse wurden durch das Forschungsteam berücksichtigt, gleichwohl verweigerte sie einer Veröffentlichung ihrer Äußerungen die Zustimmung u.a. mit der Formulierung: „Ich habe von vornherein gesagt, dass ich nur zu diesem Interview bereit bin und einer Veröffentlichung des Interviews zustimmen werde, wenn die Positionen des Landesfrauenrates Thüringen vollständig und nicht ausschnittsweise oder gar sinnentstellt wiedergegeben werden.“ Im Interesse einer wissenschaftlichen Evaluation konnte diesem Wunsch auf „vollständige“ und „nicht ausschnittsweise“ Dokumentation nicht gefolgt werden – selbstverständlich demjenigen nach sinngemäßer Wiedergabe –, jedoch wurden ihre Äußerungen im weiteren Fortgang anonymisiert.

520 Zum Teil erfolgten schriftliche Antwortreaktionen, die das Interesse aber auch Vorbedingungen einer möglichen Interviewsituation von Seiten der Akteure auswiesen.



## 7.2.2 Das TEG als gleichstellungsrelevantes Instrument

In der bisherigen Diskurspraxis haben spezifische Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern wenig Beachtung erfahren. Familienpolitik ist jedoch keineswegs geschlechtsneutral. Im Gegenteil, sie basiert stets auf impliziten Grundannahmen zu Geschlechterarrangements und Rollenbildern.<sup>521</sup> Familienpolitische Konzepte müssen, um Wirksamkeit entfalten zu können, an gesellschaftlich existente Geschlechterkonstruktionen anschließen und sollten Veränderungstendenzen hin zu größerer Gleichstellung fördern.

In einer Presseerklärung des Jahres 2005 beschrieb der damalige Sozialminister Dr. Zeh die TFO als „das größte familien- und gleichstellungspolitische Vorhaben, das derzeit in der Bundesrepublik auf den Weg gebracht wird.“<sup>522</sup> Dieses Zitat soll zunächst einige Gedanken zum Verhältnis von Familien- und Gleichstellungspolitik in Thüringen evozieren. Das Gleichstellungsressort gehört auf Ebene der ministeriellen Anbindung zum TMSFG. In diesem Kontext könnte das Zitat auf die TFO als Ergebnis einer ambitionierten intraministeriellen Kooperation verweisen. In Anbetracht der Gesetzesinhalte wäre jedoch auch eine andere Lesart denkbar, denn mit dem Chancengleichheitsfördergesetz wurde der bundesweit erste Versuch einer gesetzlichen Verankerung der Förderung der Frauenhäuser unternommen.<sup>523</sup> Darüber hinaus könnte die Frage auftauchen, ob und inwiefern sich die zitierte Selbstzuschreibung der TFO auch auf die anderen Instrumente insbesondere das TEG bezieht.<sup>524</sup>

Das TEG ist ein Reformprodukt des alten Thüringer Landeserziehungsgeldes, das nunmehr in Artikel 3 des Thüringer Familienförderungsgesetzes (ThürFamFöG) neu geregelt wird.<sup>525</sup> Gültig ab dem 1. Juli 2006 haben danach alle Familien, die hauptwohnsitzlich in Thüringen gemeldet sind, unabhängig von ihrem Einkommen Anspruch auf die monetäre Transferleistung.<sup>526</sup> Damit zielt das TEG auf den Abbau finanzieller Diskriminierung von Familien. Der Anspruch beginnt ab dem Tag nach Vollendung des

521 Rülting/Kassner 2007. Geschlecht stellt eine der zentralen Strukturkategorie zur Analyse sozialer Stratifikation dar (vgl. Behnke/Meuser 1999, S. 7).

522 Pressekonferenz Dr. Zeh 12.7.2005

523 Grundsätzlich wird dies von den Interviewten positiv bewertet. Die Förderung steht jedoch unter Haushaltsvorbehalt, was Interessenvertretung und Oppositionsparteien deutlich kritisieren: „Solange dort drin steht, nach Maßgabe des Haushaltes, kann ich mir den Rest eigentlich sparen. Das sie es aufgenommen haben, das ist erst einmal etwas Gutes, also das ist schon o.k., dass es drinnen steht, aber sie sind halt nicht wirklich abgesichert, sie können jeder Zeit wieder das Opfer von Sparmaßnahmen und Streichungen der Landesregierung werden und das kann ich nicht für Gut heißen.“ (4-5, 19)

524 Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein explizites Oberziel der TFO (Habisch 2005, S. 50).

525 Vgl. Art. 3 §§ 1 ff. ThürFamFöG. Die Novellierung verändert Anspruchsgrundlage, Bezugsdauer und Höhe der Transferleistung.

526 In Interviews der politischen Opposition und Interessenvertretung wurden an dieser Stelle Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit kritisiert.

zweiten Lebensjahres des Kindes und ist auf ein Jahr bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres begrenzt. Es wird auf schriftlichen Antrag bei der Wohnsitzgemeinde gewährt und beträgt für das erste Kind 150 Euro monatlich. Das TEG wird mit wachsender Kinderzahl progressiv gezahlt, was mit dem sinkenden Pro-Kopf-Einkommen von Mehr-Kind-Familien begründet wird.<sup>527</sup> „Erstmals wird die Betreuung zu Hause ebenso wie andere Alternativen berücksichtigt und finanziell unterstützt.“<sup>528</sup> Entsprechend ihrer Lebenssituation und Wertevorstellung sollen Eltern nun die Wahlmöglichkeit bekommen, das TEG einerseits für die Entlohnung einer Tagespflegeperson und andererseits in Gestalt des Landesanteils zur Finanzierung eines KiTa-Platzes zu nutzen. Eine dritte Variante stellt die finanzielle Anerkennung der Erziehungsarbeit innerhalb von Familien dar.<sup>529</sup> An dieser Stelle setzt der gleichstellungspolitische Analysefokus der vorliegenden Untersuchung an. Fokussiert werden soziale Deutungsmuster der politischen Akteure zur Bewertung des gleichstellungspolitischen Potentials der „echten Wahlfreiheit“<sup>530</sup> und der Steigerung der Wertbeimessung familialer Erziehung. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Angleichung der Erwerbsbeteiligung zwischen Männern und Frauen, dem Abbau geschlechterspezifischer Arbeitsteilung und somit der Förderung egalitärer Geschlechterarrangements. Beeinflusst die finanzielle Unterstützung familialer Erziehungsleistungen aus Sicht der politischen Akteure die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau? Gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Varianten der frühkindlichen Betreuung hinsichtlich dieser Zielstellung? Und in welchem Verhältnis steht aus Sicht der Akteure das TEG zu den Regelungen und Intentionen des Bundeselterngeldes?

**Hypothese 3: Das Potenzial des TEG, die tatsächliche Gleichstellung zu fördern, wird parteipolitisch kontrovers eingeschätzt**

Hypothese 3	Familienkonzeption	Geschlechterarrangement
explizit	Familie als Gemeinschaft	Partnerschaftlich-egalitär
implizit	Verleugnung der Partikularinteressen	Partnerschaftlich-traditionell

Abbildung 77: Hypothese 3 - Familienkonzeption und Geschlechterarrangement

Hypothese 3 (siehe auch Kapitel 3.3) bezieht sich allgemein auf die Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Aspekte zeitgemäßer Familienpolitik und speziell auf die,

<sup>527</sup> Habisch 2005, S. 13

<sup>528</sup> TKM/TMSFG Öffentlichkeitsmaterial der Landesregierung zur TFO 2006

<sup>529</sup> In diesem Zitat wird die Familiensemantik der TFO bereits deutlich. Die Betreuung zu Hause als Leitbild, als Primat der Betreuung. Die Bezeichnung „andere Alternativen“ erscheint im Bereich frühkindlicher Betreuung fremd und hinterlässt beim Leser inhaltliche Unklarheit. Es ergibt sich die Frage nach der Gleichrangigkeit und Vergleichbarkeit der Alternativen KiTa, Tagespflege und familiäre Erziehung.

<sup>530</sup> 4.2, 5

sowohl in der Thüringer Landesverfassung, als auch im Habisch-Gutachten zur Familienoffensive beabsichtigten Zielstellung, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Es ist zu vermuten, dass die politischen Akteure in der Konzeption des TEG und insbesondere der finanziellen Anerkennung familialer Erziehungsleistung unterschiedlich großes Gleichstellungspotenzial erkennen. Im Folgenden wird deshalb der Versuch unternommen die Verschränkung von Geschlecht und parteipolitischer Zugehörigkeit zu rekonstruieren.

Im Einzelnen: Die Hypothese geht von unterschiedlichen Fokussierungen der politischen Parteien in den gleichstellungsrelevanten familienpolitischen Zielsetzungen aus. Explizit konzipiert die CDU Thüringen Familie als Gemeinschaft: Familie ist ein gemeinsames Projekt, welches den Interessen der einzelnen Mitglieder übergeordnet ist. Implizit verbindet sich mit dieser Perspektive die Gefahr einer Verleugnung der Partikularinteressen. Das explizit beabsichtigte Geschlechterarrangement kann als partnerschaftlich-egalitär bezeichnet werden.<sup>531</sup> Die als „geschlechterneutral“ gegerahmte Ausgestaltung des TEG führt jedoch implizit zu einer Dekontextualisierung des Geschlechterverhältnisses. Die „Wahlfreiheit“ verlagert die Entscheidung der Übernahme „familialer Erziehungsleistungen“ in den privaten Raum. Infolge dieser Depolitisierung bleiben strukturell bedingte Ungleichheiten dethematisiert und partnerschaftlich-traditionelle Arrangements unangetastet.

### 7.2.3 Einschätzung des Gleichstellungspotenzials von Seiten der Akteure

Deutungsmuster zum Gleichstellungswert des TEG von Seiten der Akteure speisen sich u. a. aus Kulturideen und Deutungsmustern zu Familie, Geschlechterrollen, Frauenerwerbstätigkeit, sozialer Gerechtigkeit und sozialstaatlicher Steuerung.<sup>532</sup> Die wesentlichen Tendenzen sollen im Folgenden parteipolitisch kontrastierend dargestellt und rekonstruiert werden. Die Position der Regierungspartei wird hierfür als Grundfolie des Vergleichs herangezogen.

#### 7.2.3.1 Positionierung der CDU zur geschlechtersensiblen Ausgestaltung des TEG

Aus der CDU wurden drei Akteure befragt, die derzeit politisch aktiv sind. Die Regierungspartei wird damit innerhalb der politischen Akteursgruppen quantitativ am

531 „Gerade in unserer Zeit, in der de jure also nach dem Gesetz die Gleichberechtigung von Frauen und Männern erreicht ist, geht es zunehmend darum, diese auch de facto durchzusetzen.“ Rede Arenhövel, 8.5.2008; „Wir haben bei der Familienoffensive oder beim Familienfördergesetz an keiner Stelle einen Unterschied im Rollenverständnis zwischen Mann und Frau.“ (4.2, 28)

532 Birgit Pfau Effinger prägte den Begriff „Geschlechterarrangement“ (Pfau Effinger 2002) für die komplexe Konstruktion aus Kultur und Strukturkategorien in der Sozialpolitik.

stärksten berücksichtigt. Das erlaubt eine differenziertere Inblicknahme verschiedener gleichstellungspolitischer Positionen<sup>533</sup> innerhalb der Partei und die Exploration konsistenter Deutungsmuster.

Die Bewertung des gleichstellungspolitischen Potenzials des TEG wird auf Seiten der CDU maßgeblich von Deutungsmustern zur Familie strukturiert. Die befragten PolitikerInnen begreifen und adressieren Familie explizit als Gemeinschaft, in der die Familienmitglieder und deren Partikularinteressen im Dienste der gemeinsamen Sache aufgehen. Damit gehen auch Familialisierungstendenzen von Frauen und gleichstellungsspezifischer Themen einher.<sup>534</sup>

Frauen werden verstärkt im Kontext von Familie gedacht und in ihrer elterlichen Rolle als Mutter wahrgenommen. Diese Perspektive strukturiert maßgeblich die gleichstellungspolitische Ausrichtung der TFO und des TEG.

Konstituiert aus der Parental- und Filialgeneration ist Familie der Ort primärer Sozialisation, gemeinsamer Werte und Solidarität. Dieses Familienkonzept zielt zuvorderst auf die Kernfamilie, in der Berufseinstiegsphase mit Kleinkind(ern) verortet.<sup>535</sup> Die Schlüsselkategorie des Deutungsmusters von Familie als Gemeinschaft ist das Normativ ihres naturwüchsigen Funktionierens.<sup>536</sup> Die Konstitution dieses natürlichen „Funktionierens“ von Familie ist diffus: Zum Teil wird sie mit Verweis auf die biologischen Eigenschaften der Geschlechter erklärt und bedient Geschlechterstereotype.<sup>537</sup> Anschließend an die christliche Ausrichtung der Partei finden sich auch externe Realitäten im Begründungszusammenhang.<sup>538</sup> Brüchigkeit und Heilung dieser naturgegebenen Kompetenz wird sozialen Strukturen zugeschrieben.

In den Aussagen der Akteure konkretisiert sich das „Funktionieren“ von Familie auf verschiedenen Ebenen. Auf der Eltern-Kind-Ebene bezieht es sich auf die elterliche Erziehungskompetenz:

- 
- 533      Parlamentarische und ministerielle Position, sowie innerparteiliche Interessenvertretung
- 534      Art. 2 ThürFamFöG beinhaltet das Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetz
- 535      „Also ich denke das, was junge Familien brauchen“ (4.3, 5) Die „jungen“ Familien markieren ein Selektionskriterium in der Familienkonzeption der TFO, verweisen jedoch auch auf ein differenziertes Bild von Familie im weiteren generationalen Gefüge auf Seiten der befragten Person. Auch die Öffentlichkeitsmaterialien zur TFO belegen die Adressierung der Kernfamilie (bestehend aus Mutter, Vater, Kind(ern)) mit generationalem Zusammenhang.
- 536      An dieser Stelle ergibt sich zunächst erst einmal die Frage nach der eigentlichen Funktion von Familie. Ist es die Betreuung, Erziehung und Bildung der nachfolgenden Generation? Welche gemeinsamen Interessen verfolgt Familie, welche die einzelnen Familienmitglieder? Kann Familie im Angesicht der demographischen Entwicklung überhaupt noch Selbstzweck sein? Diese Fragen sind nicht primär Gegenstand der Auswertung, seien jedoch ein Hinweis auf die vielseitige gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Inanspruchnahme von Familie.
- 537      „Natürlich ist das so. Vielleicht liegt das auch in der Natur der Frau.“ (4.4, 11)
- 538      „Ich finde, man kann Kinder nicht planen wie ein Haus oder ein Auto. Sondern Kinder kommen, wenn Frauen und Männer sich gut verstehen“ (4.3, 11) „Man muss das Thema auch wirklich so in den Fokus rücken, dass man sagt, es ist toll Kinder zu haben, [...] ein Kind ist etwas Tolles, es ist ein Geschenk eigentlich“ (4.3, 22)

„Ich bin auch [...] sehr wohl der Auffassung, dass Eltern die allerersten und die wichtigsten Bezugspersonen für ihre Kinder sind, dass Eltern sich ihre Kinder wünschen, sie mit Freude auf die Welt gebracht haben. Demzufolge in aller Regel auch für ihre Kinder das Beste wollen, bis auf sehr wenige Ausnahmen. [...] Demzufolge müssen wir den Eltern auch zutrauen, dass sie am ehesten die Entscheidung für ihre Kinder treffen können, die Kompetenz auch haben oder im Zweifelsfall erwerben, diese Entscheidung richtig zu treffen“ (4.2, 5)

„Unser Credo ist wir vertrauen den Eltern, wir vertrauen den Eltern, dass sie ihre Kompetenz wahrnehmen und das Beste für ihre Kinder wollen“ (4.2, 13)<sup>539</sup>

Die Entscheidungen der Familie richten sich nach dem Wohl des Kindes, die Interessen anderer Familienmitglieder verhalten sich hierzu subsidiär.<sup>540</sup>

„Also ich plädiere dafür, dass man diese ganze Thematik von einem ganzheitlichen Ansatz her betrachtet. Wir müssen davon ausgehen, dass es sich hier um die Lebensbedürfnisse von Frauen, um die Lebensbedürfnisse von Männern, aber auch um die, der Kinder handelt. Und die Entwicklung von kleinen Kindern [...] kann durchaus unterschiedlich verlaufen. [...] Es gibt Kinder, die eine längere Bindung noch brauchen an ihre Eltern und insofern denk ich mal müssen auch die Interessen der Kinder vorangestellt werden, weil sie können noch nicht für sich entscheiden [...] und Eltern haben nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht sich um ihre Kinder halt auch zu kümmern?“ (4.2, 9)

Die Frage nach der Kompetenzverteilung in der Erziehung und Betreuung des Kindes (und damit einen wesentlichen Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau betreffend) wird durch das tiefliegende implizite Deutungsmuster strukturiert, das eine klare geschlechtsspezifische Arbeitsteilung anerkennt und somit der Frau die hauptsächliche Erziehungsverantwortung überträgt. Das Deutungsmuster der Hauptverantwortlichkeit von Frauen im Erziehungsprozess qua biologischen Geschlechtes findet sich in verschiedenen Stellen im Material.<sup>541</sup>

„Wahlfreiheit wurde bis jetzt in der öffentlichen Diskussion bisher immer so interpretiert, naja, die Wahl zu Hause zu bleiben für die Mutter, Kinder zu betreuen oder die Kinder in eine Einrichtung zu geben oder als drittes die Kinder zur Tagespflegemutter zu geben. Wenn man echte Wahlfreiheit will, muss man alle drei dieser Angebote auch unterstützen, um es den Eltern leicht zu machen“ (4.2, 5)

539 In diesen Aussagen zeigen sich Dekontextualisierungstendenzen: nebulös erhalten junge Menschen mit der Geburt eines Kindes die notwendige Erziehungskompetenz, qua Rollenidentität als Eltern. Das Credo, die implizite Annahme besteht darin, den Eltern diese Kompetenz auch zuzutrauen. Die Voraussetzungen, derer es bedarf um den multiplen, exogen verantworteten Anforderungen an den Erziehungsprozess, im Sinne einer Wissens- und Wettbewerbsgesellschaft gerecht zu werden, werden systematisch vorausgesetzt.

540 „Aus geschlechterspezifischer Sicht lässt sich vor allem festhalten, dass bei einer erwünschten möglichst umfassenden Beteiligung von Frauen und Männern am Erwerbsleben das an die elterliche Verantwortung grundgesetzlich gebundene Kindeswohl nicht aus dem Blick gerät.“ (DS 4/437)

541 Insbesondere gewinnt die primäre Zuständigkeit von Frauen im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf an Kontur, die mehrheitlich in die Mütter adressiert wird.

„Im weiteren Gang des Alters des Kindes dann müssen wir zunächst feststellen, dass es viele Mütter gibt, die ab einem Jahr sagen, ich möchte schon ab einem Jahr wieder arbeiten gehen; manche erst ab zwei Jahren, manche ab drei Jahren; manche noch später. Allerdings in der Regel so spätestens ab dem dritten Lebensjahr der Kinder.“ (4.2,5)

Die Dissonanzen zwischen expliziter Eltern- und Familienadressierung und impliziter Frauen- und Mutteradressierung zeigt sich im Parteienvergleich bei den Akteuren der Christlich Demokratischen Union am deutlichsten.<sup>542</sup>

Brüche im Paradigma des Funktionierens von Familie werden im Interviewmaterial nur vereinzelt im Kontext von Missbrauch sozialer Dienstleistungen durch sozio-kulturell prekär konstruierte Klientel aufgegriffen.<sup>543</sup> Darüber hinaus kann auch das demographische Problem in dieser Lesart verstanden werden.<sup>544</sup> Diese Brüche markieren für die Akteure Randerscheinungen und rufen keine greifbaren Irritationen im Deutungsmuster von Familie als funktionierende Gemeinschaft hervor.

Auf der Paar-Ebene konkretisiert sich das „Funktionieren“ von Familie in einem geschlechterbezogenen Kontext und betrifft hauptsächlich den Komplex der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Wie bereits angesprochen, ist das Deutungsmuster einer vorrangig biologistisch begründeten Zuständigkeit der Frau für die Erziehung und Betreuung des Kindes in der CDU implizit immer noch vergleichsweise stark wirksam. Dennoch hat sich das traditionelle Geschlechterbild der christlich Konservativen verändert und modernisiert.

„Das, was wichtig ist dabei, dass es in den Familien möglichst partnerschaftlich zugeht, dass die Erwerbsbiographien von Frauen und Männern einander angeglichen werden.“ (4.2, 5)

542 Familialisierung als Zeichen von Geschlechterinsensibilität vernachlässigt die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Familienmitglieder je nach Geschlecht.

543 „Missbrauchsfälle können wir nicht dadurch lösen, dass wir sagen, wir zwingen praktisch die Eltern ihre Kinder in ne Einrichtung zu geben. Nur das ist das, was wir staatlich unterstützen, ich persönlich bin auch der Auffassung je mehr man Eltern, die’s von ihrer eigenen Kompetenz her nicht können, die Verantwortung aus der Hand nimmt und sagt, dann kommen wir als Staat und lösen das für euch. Je mehr bringt man diese Eltern in die Situation, dass sie sich noch weiter zurücklehnen und sagen da kommt schon jemand; das macht schon jemand für mich. Also insofern glaube ich das Landeserziehungsgeld war auch’n wichtiges Signal um Eltern zu zeigen, wir nehmen euch als Eltern ernst“ (4.2, 13 15)

544 „Es ist viel in den letzten Jahren in die Schräglage geraten. Zu sagen Arbeit ist immer nur dann etwas wert, wenn sie auch volkswirtschaftlichen Nutzen bringt, wer das sagt,kennt was wir auch für Nachteile haben durch die hunderttausende von Kinder, die in den letzten paar Jahren nicht geboren wurden. Wer die Sozialsysteme sich anguckt, wer sich die demographische Entwicklung sich mal vor Augen führt, der weiß was wir noch für schwer schwierige Aufgaben zu schultern haben allein durch die vielen Generationen von Kindern, die nicht geboren wurden.“ (4.2, 32)

Partnerschaftlichkeit innerhalb der Familie kann und soll ausschließlich von den Familienmitgliedern selbst hergestellt werden.<sup>545</sup> Darin zeigt sich ein weiteres entscheidendes Deutungsmuster, welches die Beurteilung des Gleichstellungspotenzials des TEG strukturiert: die Privatheit innerfamiliärer Arbeitsteilung.<sup>546</sup> Interessant ist jedoch, dass die befragte Person mit der Angleichung von Erwerbsbiographien in diesem Zusammenhang gleichsam zwischen individueller und gesellschaftlicher Organisation von Gleichstellung pendelt und den Staat als verantwortlichen Akteur im Gleichstellungsprozess wieder ins Spiel bringt. Denn die Angleichung von Erwerbsbiographien, so zeigt die Passivkonstruktion des Satzes, kann nur auf der Strukturebene hergestellt werden.<sup>547</sup> Diese Schwankungen markieren einen wichtigen Befund im Vergleich der drei Interviews: Die befragten gleichstellungsrelevanten weiblichen Akteure befinden sich insbesondere im Hinblick auf ihre Vita und ihrer gesellschaftliche Position in permanenten Dilemmata mit ihrem implizit dichotom organisierten Geschlechterbild. In der Folge sind ihre Deutungsmuster, die grundsätzlich an die konservativen Positionen ihrer Partei anschließen, tief von Ambivalenzen und Verleugungstendenzen<sup>548</sup> geprägt. Folgende Passage kann hierfür exemplarisch gelten:

„Also ich denke, das, was junge Familien brauchen, das ist vor allen Dingen Infrastruktur, das ist Zeit und das ist auch Geld. Und insofern begrüße ich es durchaus, dass die Erziehungsleistung junger Menschen anerkannt wird hier durch die Thüringer Familienoffensive und dass wir das, was beispielsweise das Bundeselterngeld bereit hält, sozusagen nochmals verstärken und diese Ressourcen auch zusätzlich noch mal zur Verfügung stellen. Das, was wichtig ist dabei, dass es in den Familien möglichst partnerschaftlich zugeht; dass die Erwerbsbiographien von Frauen und Männern einander angeglichen werden. Ich denke mal es ist eine sehr private Entscheidung, wer die Kinder betreut und wer arbeiten geht. Meistens liegt dann eben doch der Gehaltszettel zugrunde. Und da haben wir eben das Phänomen zu beobachten, dass Frauen durchaus auch weniger Geld verdienen als Männer, wobei sich da auch viele Dinge eigentlich auch verändern. Frauen machen ja die besseren Schulabschlüsse als Männer, sie haben es nur noch nicht geschafft, sag ich mal in die Führungspositionen durchzudringen und auch bei der Berufswahl beobachten wir halt immer wieder, dass es wichtig ist, dass jungen Frauen klar zu machen, dass technische Berufe heute nicht mehr schmutzig und schwer sind, sondern dass es ein anderes Image bekommen hat. Aber ich halte das Erziehungsgeld insge-

545 Mit „partnerschaftlich“ ist darüber hinaus lediglich ein Fairness Argument angesprochen, nicht jedoch von Gleichstellung oder Gleichberechtigung die Rede. Partnerschaftlich kann in extremer Auslegung auch geschlechtsspezifisch geteilte Arbeit bedeuten und damit traditionelle Geschlechterarrangements fördern.

546 „Das müssen zu allererst die Eltern miteinander daheim ausmachen. Wir als Staat haben nur die Aufgabe die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass ein Rollenverständnis nicht von vorn herein vorgegeben wird.“ (4.2, 30)

547 Die Systemebene dient der Wunscherfüllung des Abbaus durchaus wahrgenommener Benachteiligungen von Frauen. „Da haben wir eben das Phänomen zu beobachten, dass Frauen durchaus auch weniger Geld verdienen als Männer“ (4.2, 5)

548 Diese sind als aktiver Prozess zur Reduktion von Komplexität zu begreifen.

samt gesehen für eine gute Sache. Finde nur dass 150 Euro eigentlich zu wenig sind um jetzt, sag ich mal auch wirklich die Erziehungsleistung auch adäquat anzuerkennen.“ (4.3, 5)

Auf Paar-Ebene funktioniert Familie folglich dann, wenn es in ihnen „möglichst partnerschaftlich“ zugeht und die Eltern untereinander die Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit organisieren. Der Staat ist hierbei stiller Beobachter, dem die Schaffung antidiskriminierender Rahmenbedingungen obliegt. Im weiteren Analysefokus muss also die Rekonstruktion der Deutungsmuster stehen, die die Konzeption eines „partnerschaftlichen“ Umgangs strukturieren. Was bedeutet „partnerschaftlich“ im gleichstellungspolitischen Kontext für die Akteure der CDU? Egalität oder Traditionell?

Grundsätzlich ist von einer modernisiert-konservativen Familien- und Geschlechterkonstruktion der TFO und der Thüringer CDU auszugehen. Diese akzeptiert die Erwerbstätigkeit von Frauen als Realität und konnotiert diese in Abhängigkeit zum Alter des Kindes durchaus positiv.<sup>549</sup> Aus Sicht der CDU hat die Absenkung des Rechtsanspruches auf einen KiTa-Platz ab dem zweiten Geburtstag gemeinsam mit dem TEG „die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter weiter verbessert.“<sup>550</sup> Die Vereinbarkeitsproblematik stellt sich nach der rekonstruierten Zuständigkeitsverteilung in der Erziehungsverantwortung vorrangig den Frauen.<sup>551</sup> Somit werden mit den Instrumenten insbesondere Verbesserungen in der Gleichstellung von Mann und Frau verbunden.

„Insofern haben wir uns sehr wohl dabei gedacht, erstens den Ruf der Eltern hören, viele Eltern, die auch schon mit zwei Jahren ihrer Kinder schon berufstätig sein wollen oder müssen, demzufolge sagen uns ist ein garantierter verbindlicher Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz sehr wichtig. Insbesondere deswegen, wenn wir nämlich mit der Geburt unseres Kindes mit unserm Arbeitgeber ins Gespräch kommen und der uns fragt, wann kommst du denn wieder, wie lange muss ich sozusagen den Arbeitsplatz, kann ich dir den Arbeitsplatz auch freihalten, wie verbindlich kommst du denn wieder? Kann eine Thüringer Mutter oder ein Thüringer Vater selbstbewusst sagen, wir wissen nach 24 Monaten haben wir einen garantierten rechtlich verbrieften Betreuungsplatz für unser Kind.“ (4.2, 23)

549 Von einem expliziten Erwerbsnormativ der Frau, wie sie in von den Oppositionsparteien und dem Landesfrauenrat vertreten wird, gehen Akteure der CDU nicht grundsätzlich aus, wobei auch hier Differenzierungen zwischen den männlichen und weiblichen Befragten existieren.

550 Althaus 2005b

551 „[Das wir] in Zeiten, wo ein hoher Prozentsatz an Frauen berufstätig ist auch Antworten geben wie wir vernünftige Betreuung organisieren. Es ist für eine Frau wichtig, dass sie im Hinterkopf weiß mein Kind ist gut versorgt in der Zeit, nur dann kann sie entsprechend auch, sag ich mal unbeschwert leistungsfähig auch arbeiten“ (4.2, 24)



Auch die nunmehr geschaffene Möglichkeit von Betriebskindergärten, der Ausbau der Kindertagespflege und das erweiterte Wunsch- und Wahlrecht werden als fortschrittlich im Sinne der Verbesserung der Vereinbarkeitsproblematik erkannt.<sup>552</sup> Weiteres Gestaltungspotenzial, wie etwa der Ausbau flexiblerer Angebotsstrukturen wird gesehen, jedoch gleichzeitig auf die Subsidiarität sozialstaatlicher Leistungsangebote verwiesen.

„Wobei ich persönlich [...] möchte auch hier die Familien nicht entlasten. Das man sagt hier, Oma, Opa, Tante, Onkel, hallo? Frau Nachbarin wären sie denn mal bereit heute Abend mal mein Kind aus dem Kindergarten abzuholen, ich habe noch eine betrieblich Verpflichtung. Ich bin dagegen nun aber auch alles auf den Staat abzuwälzen, sondern ich als Bürger dieses Landes möchte auch ein bisschen dafür sorgen dass meine Familie sicher ist, und dazu gehört wie der meine Familie, Großmutter, Großväter und dazu gehört auch der Freun deskreis und die Nachbarschaft. Das haben wir völlig abgelegt. Wir sind völlig einen anderen Weg gegangen und rufen zum Fenster raus, hallo Staat ich muss heute Abend länger arbeiten, kannst du denn mal dafür sorgen, dass mein Kind von jemandem abgeholt wird? Nein. Ich persönlich muss auch noch ein Interesse für meine Familie haben.“ (4.4, 7)

Die Möglichkeit des TEG zur Anerkennung familialer Erziehungsleistungen, als Äquivalent zu institutionellen Angeboten sollte Eltern besserstellen, die keinen KiTa-Platz für ihr Kind im dritten Lebensjahr in Anspruch nehmen und somit das frühere System gerechter gestalten.<sup>553</sup> Dass diese Verwendungsmöglichkeit des TEG dazu „führt, dass Frauen wieder sozusagen zurück geholt werden, zurück an den Herd, da muss ich sagen, das war von Anfang an mitnichten gemeint.“<sup>554</sup> Der Betrag von 150 Euro monatlich wird nicht als Anreiz interpretiert „ihr Kind aus einer Einrichtung abzumelden und zu Hause zu bleiben. In der Regel, wenn die Eltern arbeiten gehen können, wollen und müssen, dann lassen die sich nicht von 150 Euro locken, dazu ist es in

552 Betriebskindergärten und Tagespflege werden wegen ihrer hohen Flexibilität herausgestellt. Ambivalent verhält sich diese Flexibilität jedoch mit dem Schutz des Eigenwertes von Familie und das es nicht in dem Sinne gedacht werden kann, „wir schaffen es möglichst unkompliziert, das die Kinder wenig stören und die Mutter möglichst ungestört auf Arbeit gehen kann.“ (4.2, 24)

553 „Gleichzeitig war das alte Landeserziehungsgeld, wie wir es hatten, an Einkommensgrenzen gekoppelt, [...] konnte zu der Konstellation führen, dass Eltern zwar schon ab zwei Jahren einen Kinderstättenplatz in Anspruch genommen haben, trotzdem das Landeserziehungsgeld gekriegt haben, weil sie wenig verdient haben. Es konnte aber auch gleichzeitig zu der Konstellation führen, dass ne Frau gesagt hat, ich betreue mein Kind mit zweieinhalb Jahren noch zu Hause, krieg aber kein Geld, weil man Mann zuviel verdient hat. Und beides ist natürlich nicht gerecht? Das eine war nicht gerecht zu sagen, man gibt den Eltern einen hoch subventionierten Kindertagesstättenbetreuungsplatz und trotzdem das Erziehungsgeld. Und gleichzeitig sagen wir zu anderen Eltern, es ist zwar schön, dass ihr eure Kinder zu Hause betreut; aber ihr kriegt davon die Anerkennung nicht. Von diesem Gedanken haben wir uns tragen lassen als wir beim Familienförderungsgesetz diese Veränderung vorgenommen haben.“ (4.2, 9)

554 4.2, 30

der Tat nicht der Betrag, dazu müsste man sagen, wir zahlen euch 700, 800, 900, 1000 Euro. Dann wäre das in der Tat eine Überlegung wert, dass ne Frau sagt, ich verzichte auf einen Job.“<sup>555</sup> Ähnlich den politischen Oppositionsparteien findet sich auch bei der CDU das Deutungsmuster einer materiellen Ausrichtung von Familie.

Maßnahmen zur Steigerung der Erziehungsverantwortung von Vätern, etwa durch die Partnermonate des Bundeselterngeldes werden ebenso begrüßt und als Schritt in die richtige Richtung gewertet.<sup>556</sup>

„Und ich finde das tut der Männlichkeit überhaupt gar keinen Abbruch, wenn Männer sich mit dem Kinderwagen, äh draußen sehen lassen wenn sie also auch äh kleinere Kinder gut betreuen können; äh ganz im Gegenteil vielen Kindern fehlt ja auch (.) ein männliches Vorbild.“ (4.3, 11)<sup>557</sup>

In der Selbstausskunft der Akteure „haben [wir] im Familienfördergesetz und mit der Familienoffensive selbstverständlich kein überkommenes Familien- und Rollenverständnis zementiert [...] [und haben] an keiner Stelle einen Unterschied im Rollenverständnis zwischen Mann und Frau. Selbstverständlich [ist es] genauso möglich, dass beispielsweise der Mann zu Hause das Kind betreut und das Landeserziehungsgeld in Anspruch nimmt und die Frau arbeiten geht. Da findet sich an keiner Stelle eine gegenläufige Tendenz.“<sup>558</sup> Diese beabsichtigt „geschlechterneutrale“ Ausgestaltung des TEG überantwortet die Entscheidung, wer die häusliche Betreuung übernimmt auf die Paar-Ebene und dethematisiert und verleugnet damit jedoch die Wirkung geschlechtsspezifischer struktureller Ungleichheiten, sowie immer noch wirksamer Rollenerwartungen.

Das TEG kann von jedem Erziehungsberechtigten, ungeachtet seines biologischen Geschlechtes für die innerfamiliäre Verwendung beantragt werden. In der formal geschlechterneutralen Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung sieht einer der befragten Akteure bereits gleichstellungspolitische Kriterien hinreichend erfüllt.<sup>559</sup>

„Ich denke mal, die Familienoffensive hat hier den Nagel auf den Kopf getroffen. Denn es ist ja eigentlich bei diesem Erziehungsgeld egal, ob Mann oder Frau zu Hause bleibt. Ja? Die Familienoffensive hat ja nicht den Hebel oder die Grenze gezogen und hat gesagt wir bezahlen nur dafür, dass Frauen zu Hause bleiben. Das ist ja völlig den jungen Leuten [...] ist es ja anheim gestellt, ob Mann oder

555 4.2, 9 11

556 „Diese Pflege, die Erziehung von Kindern, das Schaffen einer vertrauensvollen Umgebung und einer gewissen Verlässlichkeit, das wird oftmals noch den Frauen zugeschrieben; es ist aber eine Aufgabe die eigentlich die ganze Menschheit betrifft und ich finde das wichtig, Männer eben da auch mit ins Boot zu nehmen und dass auch sie an diesen Aufgaben mit wirken.“ (4.3, 11)

557 Die Feminisierung im pädagogischen Bereich wird in mehreren Interviews thematisiert.

558 4.2, 28

559 Explizite geschlechterdiskriminierende Formulierungen würden gegen Art. 3 II GG verstoßen und wären somit gesetzeswidrig. Allein das Kriterium der formalen Gleichberechtigung kann einer gleichstellungsorientierten Familienpolitik nicht genügen.

Frau zu Hause bleiben. Also ich hätte garantiert aus gleichstellungspolitischer Sicht rebelliert, wenn hier vom Land gesagt worden wäre also, der eine ja, aber, oder die eine ja, der andere nicht.“ (4.4, 11)

Gleichberechtigung – im Sinne rechtlicher Gleichbehandlung – und tatsächliche Gleichstellung stehen jedoch immer noch in einem spannungsreichen Verhältnis. Antidiskriminierende Formulierungen allein können Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, wurzelnd in strukturellen Differenzen, nicht verändern.

Unter dem Paradigma der Funktionsfähigkeit unterstützt „die Thüringer Familienoffensive (...) Familie als Keimzelle unserer Gesellschaft. Sie belastet nicht sondern schafft zusätzlich Wahlmöglichkeiten, Freiräume und Flexibilität.“<sup>560</sup> Um der Pluralität familialer Lebenslagen adäquat begegnen zu können, wird der Konzeption des TEG das Konstrukt der Wahlfreiheit zugrunde gelegt. Das TEG fördert Familien, indem es einerseits zur Verbesserung der Vereinbarkeit<sup>561</sup> von Familie und Beruf für einen KiTa-Platz oder einen Platz in der Kindertagespflege verwendet werden kann. Andererseits indem es die Erziehungsleistung innerhalb der Familie, als Äquivalent zur institutionellen Betreuung anerkennt und finanziell unterstützt. Echte Wahlfreiheit hat zwei Voraussetzungen: Zum einen müssen die zu wählenden Alternativen in gleichem Maße verfügbar sein und zum anderen müssen die positiven und negativen Folgewirkungen der Alternativen in einer gewissen Balance stehen. Die erste Voraussetzung, die ausreichende quantitative Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen in Kitas und Tagespflege, stellte sich in den untersuchten fünf Standorten der Gesamtstudie als äußerst heterogen heraus. Tendenziell steht einer höheren Nachfrage von Seiten der Eltern, vor allem in den städtischen Standorten, keine ausreichende Angebotsseite gegenüber. Die zweite Voraussetzung, nämlich die Balance zwischen positiven und negativen Auswirkungen für die Beteiligten ist wesentlich komplexer und muss geschlechterspezifisch betrachtet werden.

Die Frage, wer die Erziehung des Kindes im dritten Lebensjahr übernimmt, wird in den Statistiken des Thüringer Landesverwaltungsamtes nicht adäquat erfasst. Im Antragsformular werden zwar Daten zum Geschlecht des Antragsteller/der Antragstellerin erfasst, jedoch wird hinsichtlich der Betreuungsform nur zwischen innerfamiliärer Betreuung und außerhäuslicher Betreuung als Kreuzungsmöglichkeiten unterschieden.<sup>562</sup> Eine genaue Rekonstruktion der Person/Personen, die das Kind zu

<sup>560</sup> [www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/kindergarten/familienoffensive.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/kindergarten/familienoffensive.pdf). Besondere Legitimation erfährt diese Unterstützung aus Sicht der Akteure durch Art. 6 GG.

<sup>561</sup> Die Vereinbarkeitsproblematik ergab sich erst im Zuge der Aufweichung der geschlechtspezifischen Arbeitsteilung und der zunehmenden Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt.

<sup>562</sup> Im Antragsformular zur Gewährung von Erziehungsgeld nach dem Thüringer Erziehungsgeldgesetz heißt es unter Punkt 11 Betreuungsform: 1. „Während des Bezuges von Erziehungsgeld betreue ich mein Kind selbst bzw. gewährleiste die häusliche Betreuung.“; 2. „Mein Kind wird betreut in einer Kindertageseinrichtung/durch eine vom Jugendamt anerkannte Kindertagespflegeperson seit/ab“

Hause betreuen ist hierdurch nicht möglich. Nach § 7 ThürErzGGDVO gehört die Geschlechtszugehörigkeit des Antragstellenden und ggf. Leistungsempfängers nicht zu den relevanten und auszuweisenden Parametern der Statistik.<sup>563</sup> Die folgende Auswertung kann mit Hilfe verschiedener statistischer Daten lediglich Aussagen zu geschlechterspezifischen Tendenzen in der Übernahme familialer Betreuungs- und Erziehungsleistungen im dritten Lebensjahr des Kindes machen. Insbesondere sollen hierzu Daten bezüglich der Arbeitsmarkt- und Erwerbseinkommenssituation von Männern und Frauen in Thüringen, sowie das Inanspruchnahmeverhalten des Bundeselterngeldes herangezogen werden.

Im Jahr 2007 waren knapp 50 Prozent der Mehrpersonenhaushalte in Thüringen Haushalte mit Kindern. 209.000 Familien mit ledigen Kindern unter 18 Jahren standen 2007 in Thüringen 294.000 Kinder unter 18 Jahren gegenüber, was den Trend zur Ein-Kind-Familie für den Freistaat unterstreicht.<sup>564</sup> Auf die Lebenssituation von Familien hat die wirtschaftliche und soziale Situation einen entscheidenden Einfluss. Mehr-Kind-Familien verfügen zum Teil über erheblich weniger materiellen Wohlstand als Familien ohne Kinder. Kinder können auf diese Weise zu einem armutsbegründeten Faktor werden, da sie nicht nur zusätzlich Geld kosten, sondern auch die Möglichkeiten der Erwerbsfähigkeit einschränken. Das TEG ist unter diesem Gesichtspunkt für Mehr-Kind-Familien eine finanzielle Unterstützung und wird von der Landesregierung als ein probates Mittel gegen Kinderarmut benannt.<sup>565</sup> „Vor allem für erste und zweite Kinder werden Einrichtungen als Betreuungsart von den Eltern bevorzugt. Fast sechs Mal so viele Erstkinder werden in einer Einrichtung betreut wie zuhause – und doppelt so viele Kinder mit einem Geschwister werden in einer Einrichtung betreut wie zuhause. Bei den dritten Kindern ist mit Blick auf ihren Anteil an allen Kindern etwa ein Gleichstand der Betreuung erreicht und mehr vierte und weitere Kinder werden zu Hause als in einer Einrichtung betreut“, heißt es in der Regierungspressekonferenz vom 15. November 2006 des ehemaligen Sozialministers Dr. Zeh.

Alleinerziehende befinden sich bezüglich der ökonomischen Strukturlage in einer doppelten Belastungssituation. Sind sie einerseits gezwungen, die Erziehung ihrer Kinder allein zu bewältigen, was von vornherein ihre Spielräume für die Ausübung einer Erwerbsarbeit einschränkt, so stehen sie andererseits vor der Aufgabe, als AlleinverdienerInnen sowohl für ihr/e Kind/er als auch für sich selbst den Lebensunterhalt zu sichern. Vor diesem Hintergrund sind Alleinerziehende auch in Thüringen signi-

563 Eine geschlechtsspezifische Auswertung der alten Landeserziehungsgeldregelung 2004 ergab, dass das Landeserziehungsgeld zu 97, 82 Prozent von Frauen empfangen wurde. Vgl. DS 4/437, S. 20

564 Statistisches Landesamt Thüringen 2007, S. 23 ff.

565 Das TEG ist einkommensunabhängig, unabhängig von einem festgelegten Umfang der Erwerbstätigkeit der Eltern, wird mit steigender Kinderzahl progressiv gezahlt und ist auf andere Sozialleistungen, etwa Leistungen nach SGB II und XII nicht anzurechnen.

fikant häufiger in unteren Einkommensschichten vertreten.<sup>566</sup> In Thüringen gab es im Jahr 2007 ca. 92.000 Alleinerziehende Familien. Darunter rund 80.000 alleinerziehende Frauen und 12.000 Männer. Dem Gros alleinerziehender Frauen und Männer steht ein monatliches Nettoeinkommen von 900 – 1500 Euro zur Verfügung.<sup>567</sup> Alleinerziehende bilden ihrer Einkommensverhältnis folgend, ähnlich den Mehr-Kind-Familien eine Gruppe, für die das TEG eine entscheidende finanzielle Unterstützung darstellt. Im Vergleich alleinerziehender Frauen und Männer leben Kinder im Alter von unter drei Jahren ausschließlich mit ihren Müttern zusammen. Insbesondere an diesen Daten zeigt sich der Zusammenhang zwischen tiefliegenden geschlechterspezifischen Deutungsmuster und Empirie. Frauen wird basierend auf biologischen Grundannahmen die Fähigkeit und Zuständigkeit für die Betreuung und Erziehung kleiner Kinder zugeschrieben.<sup>568</sup> Dieser Zuschreibungsprozess ist trotz emanzipatorischer und technischer Fortschritte ungebrochen erfolgreich. Zahlreiche geschlechterspezifische Ungleichheiten, insbesondere horizontale und vertikale Segregationsphänomene auf dem Arbeitsmarkt wurzeln in der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und verstärken diese. Die Wirksamkeit geschlechterspezifischer Zuschreibungen in der Arbeitsteilung sowie die darauf fußenden und diese verstärkenden strukturellen Ungleichheiten spiegeln sich in der statistischen Empirie.<sup>569</sup>

Das Inanspruchnahmeverhalten des Bundeselterngeldes weist folglich die klare geschlechterspezifische Verteilung der frühkindlichen Erziehung aus. Von 19.604 bewilligten Anträgen des Bundeselterngeldes in Thüringen wurden 16.591 von Frauen und 3.013 von Männern gestellt.<sup>570</sup> Daraus ergibt sich ein prozentualer Anteil an den gestellten Anträgen der Frauen von 74, 63 Prozent und 15,37 Prozent der Männer. Von den 3.013 von Männern gestellten Anträgen, belief sich die Zeit der Inanspruchnahme bei zwei Drittel der Anträge auf die zwei Partnermonate. Ein Zehntel der Männer beantragten das Bundeselterngeld für zwölf Monate. Demgegenüber beantragten knappe 90 Prozent der Frauen für die voraussichtliche Bezugsdauer von zwölf Monaten. Die Verlängerungsoption nahmen von den Männern 4,3 Prozent, von den Frauen 25,7 Prozent in Anspruch. Ein großer Teil dieser Frauen, nämlich 24, 1 Prozent nahmen die Verlängerungsoption bis zum 24. Lebensmonat des Kindes in Anspruch. Ab dem 25. Lebensmonat wird in Thüringen das TEG ausgezahlt. Unter Hinzuziehen der Daten zur Inanspruchnahmequote der institutionellen Betreuungsangebote der Kinder im dritten Lebensjahr, kann für das Jahr 2008 eine Teilhabequote von 76,1 Pro-

566 Vgl. Merten 2008, S. 5 ff.

567 Einem geringen Teil alleinerziehender Frauen stehen lediglich unter 500 Euro monatliches Nettoeinkommen zur Verfügung (vgl. Statistisches Landesamt Thüringen 2008).

568 Diese Zuschreibung ist sowohl eine Fremdzuschreibung von Seiten der Männer, als auch eine Selbstzuschreibung von Frauen selbst.

569 Indizien für dieses Muster finden sich auch die vorliegende Evaluationsstudie zur TFO. In der Elternstudie (Kap. 4) wurden 91,8 Prozent der Fragebögen von Frauen ausgefüllt.

570 Statistisches Bundesamt 2008

zent konstatiert werden. Zwischen der Inanspruchnahme der Verlängerungsoption des Bundeselterngeldes und der Quote von Eltern, die ihre Kinder zu Hause erziehen, sind Zusammenhänge wahrscheinlich.<sup>571</sup>

Ein Vergleich hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration und Einkommenssituation zwischen Frauen und Männern in Thüringen zeigt gleichstellungsperspektivisch kein gutes Bild. Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt mit 60,6 Prozent unterhalb des bundesdeutschen Niveaus.<sup>572</sup> 48 Prozent der Frauen und 17 Prozent der Männer sind in nichtstandardisierten, zum Teil prekären Arbeitsverhältnissen.<sup>573</sup> Lediglich ein Fünftel der Frauen, so ergab eine neue Studie der Universität Jena im Auftrag des DGB Landesverbandes Thüringen, habe sich bewusst aus familialen Gründen für eine Teilzeitstelle entschieden. Weitaus häufiger resultieren Teilzeitbeschäftigungen aus dem Mangel an Vollzeitstellen. 63,2 Prozent der geringfügig Beschäftigten<sup>574</sup> sind Frauen. Lediglich 34 Prozent der Neueinstellungen in den Thüringer Unternehmen waren Frauen. Mit diesem Wert liegt Thüringen unter dem ostdeutschen und bundesdeutschen Durchschnitt. Die Lohndiskriminierung zwischen Frauen und Männern beträgt in Thüringen 18 Prozent. In der Elternbefragung der vorliegenden Studie bestätigen sich ebenfalls höhere Arbeitszeitvolumina der Männer, und damit strukturell einhergehend geringere Zeitkontingente für Familie.

Die politischen Diskurse im Vorfeld und seit Bestehen der TFO rekurrten auf das TEG vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Attraktivität der Geldleistung für soziokulturell und ökonomisch prekär konstruierte Klientel. Bezüglich des gleichstellungspolitischen Gehaltes „sehe ich beim Familienfördergesetz keinen Kritik-, keinen Ansatzpunkt. Ich muss auch sagen, mit Ausnahme der Debatte um das Landeserziehungsgeld für und wider, ist diese Diskussion auch im Landtag nicht aufgekommen, also dass jemand gesagt hätte, dass ist deswegen besonders frauenfeindlich weil ihr das und das alles tut. Diese Debatte fand sich glücklicherweise nicht. Es gab immer nur den Streit ob das Landeserziehungsgeld ein zusätzlicher Anreiz wäre Kinder nicht in eine Einrichtung zu geben. Und da bleibt auch der Streit bis zum Schluss an dieser Stelle.“<sup>575</sup>

571 Irritierend hierzu wirken jedoch die Daten der Antragsstatistiken zum TEG des Thüringer Landesverwaltungsamtes, die für 2008 eine ca. 40 Prozent Inanspruchnahme für familiäre Erziehung ausweisen. Als Gründe dieser Differenzen könnten Verunsicherung im Ankreuzverhalten in Frage kommen, die entstehen, wenn Eltern zum Ende des zweiten Lebensjahres ihres das TEG beantragen, ihr Kind jedoch noch keine KiTa besucht. Die 34,6 prozentige Inanspruchnahmequote institutioneller Betreuungsangebote von Kindern im zweiten Lebensjahr würde eine solche Einschätzung zulassen.

572 DGB LV Thüringen 2008, S. 11ff.

573 TMWTA 2007, S. 32ff.

574 Diese Daten spiegeln sich auch in den Statistiken des Bundeselterngeldes, wonach nahezu 25 Prozent der Antragstellerinnen einen Geringverdienerzuschlag erhalten. Den Mindestbetrag von 300€ Bundeselterngeld erhalten in Thüringen über 30 Prozent der Frauen.

575 4.2, 30

### 7.2.3.2 Positionierung der SPD zur geschlechtersensiblen Ausgestaltung des TEG

„Also meine Meinung ist, das die Rollenbilder von Mann und Frau wieder konservativ zurück, oder das Bild wieder konservativ zurückgedreht worden ist durch diese Familienoffensive. Ja das ist natürlich aus gleichstellungspolitischer Sicht ist das abzulehnen.“ (4-5, 14)

Das TEG hat aus Sicht der SPD die Gleichstellung von Mann und Frau nicht befördert, im Gegenteil. Es reaktiviert tradierte Familien- und Geschlechterbilder und unterstützt in Kombination mit noch bestehenden strukturellen Ungleichheiten traditionelle Geschlechterarrangements.<sup>576</sup>

„Naja es ist aber letztendlich so, dass die Frauen dann wieder eher an den Herd gedrängt werden. Natürlich ist das so, es richtet sich, dann also in dem Zusammenhang sehr wohl gegen die Erwerbstätigkeit von Frauen. Zu mal es ja auch noch so ist, das die Männer ja den höheren Verdienst haben und nach wie vor [...] die Bezahlung der Frauen sehr schlecht ist. Ich glaube 44 Prozent in Thüringen sind unter 900 Euro, von daher ist bei den meisten Familien klar, dass der Mann auch weiter zur Arbeit gehen muss, um das Geld erst einmal zu verdienen und das erst einmal auszugleichen, was dann in der nächsten Folge dazu führt, dass Frauen natürlich dann wieder Zuhause bleiben und der Mann an die Arbeit geht, und damit haben wir wieder das alte, konservative Familienbild, obwohl die Frau vielleicht auch gern schon eher arbeiten möchte.“ (4-5, 10)

Die Bewertung des gleichstellungspolitischen Potenzials des TEG wird, wie bereits in den Zitaten zum Teil deutlich geworden ist, von Seiten der SPD durch drei wesentliche Deutungsmuster strukturiert: der selbstverständlichen Erwerbsorientierung beider Geschlechter, insbesondere der Frau; der Dominanz materieller und struktureller Verhältnisse über kulturelle Verhältnisse und dass die Regierungspartei eine dissonante Gleichstellungspolitik praktiziert.

<sup>576</sup> Aus Sicht der SPD werden diese traditionellen Arrangements den Familien, entgegen ihrer unterstellt egalitären Rollenkonzeption aufgezwungen: „Also ich weiß aus einigen Berichten, dass wohl 2/3 der Frauen, würden gerne sehr schnell auch wieder los gehen. Es gibt natürlich auch 1 Drittel, die das natürlich bevorzugen. Gut, wenn das wie gesagt ist, das man Zuhause auch ordentlich damit umgeht und das so gewollt ist und die Ehepartner sich einig sind, und sagen, o.k., du spielst die Rolle des Mannes und ich spiel die der Frau und es ist getrennt, dann soll das gern so sein, aber ich weiß das für 2/3 der Familien das nicht so gewünscht ist.“ (4-5, 10) Die CDU agiert als Regisseur im gleichstellungspolitischen Theater und gibt die neue alte Verteilung der Geschlechterrollen vor, die von den Eltern gespielt werden.

Das Normativ der Frauenerwerbstätigkeit tritt an mehreren Stellen im Interviewmaterial deutlich hervor.<sup>577</sup> Mit der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt wird ein wesentliches Element im Prozess der Gleichstellung von Mann und Frau insgesamt angesprochen.<sup>578</sup> Auf diesem Hintergrund werden die erwerbsarbeitsfördernden und gleichstellungsfördernden Momente des Bundeselterngeldes positiv und richtungweisend bewertet. Die Konzeption des TEG, die einen dreijährigen Berufsausstieg finanziell unterstützt, gefährdet aus Sicht der Partei eine sichere und schnelle Wiedereinstiegsphase der Frau in den Beruf und bedroht das Niveau ihres Humankapitals.

„...wo ich schon zwei Jahre aus der Arbeitswelt heraus bin und sage, o.k., ich will bei meinem Kind noch bleiben, dass kann ich ja noch nachvollziehen, aber nehme die 150 Euro dann in Empfang, weil es ist ja auch ein bisschen Obolus, aber habe dann nicht mehr die Chance im Arbeitsmarkt wirklich meine Stelle zurück zu bekommen. Das ist natürlich auch wieder heikel und für die Frauen, die sowieso keine Chance haben auf dem Arbeitsmarkt, für die geht ja auch das dritte Jahr dann verloren, wo sie wirklich, naja, auch intensiv wieder auf Arbeitssuche gehen könnte und sie können sich ja selbst dann gar nicht anbieten, weil sie ja ihr Kind für das dritte Jahr noch Zuhause haben. Das blockiert das ja sogar noch für das dritte Jahr.“ (4.5, 8)<sup>579</sup>

Die Absenkung des Rechtsanspruches auf einen KiTa-Platz in Thüringen ab dem zweiten Geburtstag eines Kindes wird im Kontext der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als fortschrittlich angesehen.<sup>580</sup> Ein quantitativer und qualitativer Ausbau der institutionellen Betreuungsangebote sollte jedoch weiter verfolgt und der Rechtsanspruch auf einen Platz in der KiTa oder Tagespflege auf das zweite Lebensjahr des Kindes ausgeweitet werden. Die Forderung nach dem Ausbau der Infrastruktur, insbesondere im Krippenbereich belegt das Deutungsmuster der überlegenen Förderwürdigkeit institutioneller Betreuungsangebote (siehe sozialdemokratischer Regimetypus). In der Frage nach der primären Zuständigkeit und Kompetenz für die Erziehung und Bildung von Kindern werden klar Institutionen adressiert:<sup>581</sup>

- 577 „Und zwar aus der Praxis. Da ich viele bekannte Freundinnen habe, die nach dem ersten Geburtstag ihres Kindes wieder arbeiten möchten. Die wollen wirklich arbeiten, also, und wollen nicht nur [lachen] die Windeln und das Kind sehen.“ (4.5, 8)
- 578 Ein weiteres Element die Angleichung in der Übernahme der Familien- und Sorgearbeit. Dies wird als Prozess gedeutet, der von Seiten Männer und Frauen gegenseitige Annäherung verlangt.
- 579 Hier wird ein Extrem und zugleich Widerspruch des Erwerbsnormatives deutlich: selbst Personen, deren Verwertbarkeit für den Arbeitsmarkt gegen Null tendiert, hindere das TEG an der Anbietung seiner Arbeitskraft.
- 580 „Also, den Rechtsanspruch ab dem zweiten Geburtstag, ist erst einmal sehr fortschrittlich. Also dagegen habe ich nichts einzuwenden. Obwohl es natürlich auch die Forderung gibt, nach dem ersten Jahr, also Rechtsanspruch ab dem ersten Geburtstag, also dem zweiten Lebensjahr. Ich weiß, dass das von den Eltern sehr gewünscht ist.“ (4.5, 8)
- 581 Im Extrem dieses Deutungsmusters fordern gar die Kinder den Besuch einer KiTa ein: „weil wir gemerkt haben, nach einem Jahr ist es wirklich Zeit, die Kinder fordern das auch ein, das sie beschäftigt, gefördert und so weiter werden ab diesem Alter“ (4.5,8)



„Aber wenn sie gesund sind, wenn sie laufen können, wenn alles, ich sage ein mal, wenn alles dran ist an den Kindern, warum soll ich sie nicht in eine professionelle Hand geben, wie eine Erzieherin oder eine Tagesmutter, die wirklich geschult ist. Und ich bin ja nun wirklich durch meinen Beruf pädagogisch vor geprägt [...]. Aber ich maße mir nicht an adäquat einer Ausbildung gerecht zu werden, die eine Kindergärtnerin hat, oder eine Tagesmutter. Dazu gehört ein Instrument spielen, das kann ich zum Beispiel gar nicht. Oder ganz genau wissen, wie ich mich mit den Kleinen beschäftige. Und für mich ist jeder in seiner Profession der Experte oder die Expertin und das ist für mich die Kindergärtnerin oder die Tagesmutter und da beißt die Maus keinen Faden ab. Also da bin ich wirklich richtig fest davon überzeugt, dass das so ist.“ (4,5, 8)

Die einseitige Kompetenzzuschreibung an die Professionellen weist Familie eine schwach ausgeprägte Bedeutung im Erziehungsprozess zu. Der Güte von Erziehungsleistungen innerhalb von Familien wird teils latent, teils offensiv mit Misstrauen begegnet.<sup>582</sup> Als Voraussetzung der Inanspruchnahme des TEG zur Anerkennung familialer Betreuung sollte eine Überprüfung elterlicher Erziehungskompetenz stattfinden.<sup>583</sup> Dieser institutionell-autoritäre Gestus, der an Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung per se Zweifel hegt und ein positives Bild staatlicher Verantwortung und Standardisierung entgegengesetzt, ist aus fachlich-pädagogischer Sicht problematisch.

Die Wirksamkeit des „Obolus“ zur Anerkennung familialer Erziehungsleistung wird für den Großteil der Familien, die der Normalkonzeption der Erwerbsorientierung folgen, bestritten. Attraktiv erscheint die Geldleistung jedoch für eine prekäre Klientel. Im Deutungsmuster der Dominanz materieller und struktureller Verhältnisse gegenüber kulturellen Mustern, schränkt die ökonomische Strukturlage der Familie die Wahlfreiheit der verschiedenen Betreuungsformen ein und reduziert sie auf die Inanspruchnahme des TEG für die häusliche Erziehung.

„Ich bin der Meinung, dass es die Bildungschancen eher verschlechtert und nicht bewahrt. Und zwar aus dem Grund, dass die Entscheidung, ob ich mein Kind in dem Zeitrahmen zwischen dem zweiten und dritten Lebensjahr in den Kindergarten gebe oder nicht, ist nach wie vor von der Kassenlage der Eltern teile abhängig. Und insofern haben Eltern nicht wirklich eine Wahlfreiheit. Denn wenn ich nach meinem Geld, oder nach der Kassenlage schauen muss, dann ist das für mich keine Freiheit zu wählen, sondern ich muss dann Zuhause bleiben, um diese 150 Euro für mich und mein Kind auch zum Überleben zu

582 „Die Frage ist für mich, wie wird kontrolliert, dass das Kind dann auch wirklich, wenn es Zuhause betreut wird, auch gut aufgezogen wird und nicht nur vor den Computer gesetzt wird, oder vor den Fernseher, denn dann habe ich überhaupt nichts für die Bildung meines Kindes getan, sondern habe die 150 Euro abgegriffen.“ (4,5, 5)

583 „Wenn ich z.B. sage, ich möchte Zuhause bleiben und beantrage deshalb das Erziehungsgeld, dann sollte eine Prüfung auch z.B. vom Jugendamt oder keine Ahnung, könnte eine Prüfung stattfinden, ob das Elternteil auch wirklich fördert, bildet, erzieht, alles was dazu gehört. Das man auch weiß, dass es eine intensive Zuwendung der Eltern ist.“ (4,5, 21)

haben. [...] Eine Wahlfreiheit an sich, zwischen unterschiedlichen Professionen wie, ich sage einmal, Zuhause erziehen oder Kindergarten oder Tagesmutter, das finde ich schon in Ordnung. Aber nicht in dieser Art und Weise, wie praktisch der Anreiz geschaffen wird, Zuhause zu bleiben.“ (4.5, 5)

Der gleichstellungspolitische Wert des TEG ordnet sich in die als dissonant eingeschätzte Gleichstellungspolitik der Landesregierung insgesamt ein. Der Schwerpunkt dieser Dissonanz liegt in einer ungenügenden Erfüllung gleichstellungspolitischer Versprechungen. Wichtige Weichenstellungen, wie etwa Maßnahmen zur Förderung der Erziehungsverantwortung von Männern sowohl im Bereich der Familie, als auch im Bereich professioneller Angebote sind im Zuge der TFO nicht adäquat erfolgt.<sup>584</sup> Das TEG als ein Instrument zur Verwirklichung größerer Gleichstellung wird in Folge der finanziellen Anerkennung familialer Erziehungs- und Betreuungsleistungen als rückschrittig und kontraproduktiv erlebt. In den Augen der SPD wurde damit der Diskurs um „gute Mutterschaft“ wieder neu genährt:

„Wir müssen die Eltern besser honorieren, die Zuhause sind, und ihre Kinder erziehen, also es ist wirklich dieses rückwärts Gewandte, was da immer wieder mit eine Rolle spielt, obwohl wir eigentlich so weit froh waren, dass wir die Frauen mal ein Stückchen nach vorn geschoben haben, in der Richtung. Oder dass die Frauen mehr nach vorn gegangen sind und jetzt wird wieder ein Anreiz geschaffen, das man wieder Zuhause bleiben sollte und zu dem wird einem ein schlechtes Gewissen eingeredet, dass du ja so unverzichtbar seiest. Das deine, nicht nur die Erwerbsarbeit etwas wert ist, sondern halt, natürlich ist die Erziehung etwas Wert, das ist doch, das doch nicht klar, aber immer das Eine gegen das Andere auszuspielen, das finde ich unmöglich.“ (4.5, 21)

In Bezug auf ein Statement des ehemaligen Sozialministers Dr. Zeh aus dem Jahre 2005 „kann [die SPD die TFO] nie und nimmer als größtes familien- und schon gar nicht als gleichstellungspolitisches Vorhaben bezeichnen.“<sup>585</sup>

### 7.2.3.3 *Positionierung Die LINKE/PDS zur geschlechtersensiblen Ausgestaltung des TEG*

Die Bewertung des gleichstellungspolitischen Potenzials des TEG wird auf Seiten der Partei Die LINKE/PDS von drei wesentlichen Deutungsmustern strukturiert: der selbstverständlichen Erwerbsorientierung beider Geschlechter; die Dominanz mate-

<sup>584</sup> „Also eine Verflüssigung der Geschlechtergrenzen beschreibt, das wären die Punkte, die ich eben angesprochen habe, das mehr Männer in den Kindergarten z.B. gehen um dann mit zuerziehen, oder dass die Frauen besser bezahlt werden müssen, um eben auch dann weiter arbeiten gehen zu können, auch einmal der Mann Zuhause beliebt, und all die Sachen, die sind überhaupt nicht da drinnen. Gar nicht. Null. Also das wird total offen gelassen.“ (4.5, 17)

<sup>585</sup> 4.5, 17

rieller und struktureller über kulturelle Verhältnisse und, dass die Regierungspartei gleichstellungspolitisch dissonant agiert.<sup>586</sup>

Frauen werden im Deutungsmuster der Partei als natürlich berufsorientiert erlebt und haben ein Interesse an der Gleichstellung gegenüber den Männern. Diese Gleichstellung bedarf zweier wesentlicher Elemente: zum einen die qualitativ und quantitativ gleiche Partizipation auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und die gleiche Verteilung der Familien- und Sorgearbeit auf die Geschlechter.

„Und wenn ich weiter bedenke, dass sich das deutsche System eben auf Erwerbstätigkeit ausrichtet als Erwerbsquelle und mein Anspruch immer noch ist, dass Frauen ein unabhängiges Leben führen sollen, oder können sollen, egal ob in der Familienphase oder eben auch gerade im Alter, dann ist das für mich natürlich ein Zeichen, Frauen längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt zu verdrängen eines, was in die falsche Richtung geht.“<sup>587</sup> (4.6, 7)

„Was in meinen Augen, und das will ich auch sagen, einer der Knackpunkte ist, Väter verstärkt in Erziehungsverantwortung zu bringen. Weil ohne diese Verantwortung wird es immer zu einer Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt kommen. Erst wenn es genauso normal ist, dass ein Mann ein Jahr ausfällt, wenn ein Kind auf die Welt kommt, wie wenn die Frau ausfallen würde, erst in dem Moment ist in meinen Augen erst eine Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt und die Nichtdiskriminierung von Frauen überhaupt möglich. Das ist eine der Grundvoraussetzungen in meinen Augen. Um da wirklich aus Gleichstellungssicht weiter zu kommen.“ (4.6, 9)

Die Vereinbarkeitsproblematik soll sich folglich auf beide Geschlechter verteilen und die Erwartbarkeit für den Arbeitgeber nicht mehr geschlechterspezifisch unterscheiden. Der KiTa kommt in der Lösung dieser Problematik eine entscheidende Bedeutung zu.<sup>588</sup> Vor dem Hintergrund des Erwerbsnormatives wird die Inanspruchnahme eines institutionellen Betreuungsangebotes als Normalitätsmodell angesehen.<sup>589</sup> Das TEG führt zu Störungen innerhalb dieser Normalität:

„Das, was sich ja durch das Erziehungsgeld ja gezeigt hat, ist, dass genau die Entwicklung, die ich auch befürchtet hab, eingetreten ist, dass es eine Spaltung

- 
- 586 Diese wesentlichen Deutungsmuster stimmen mit denen der SPD überein, weisen jedoch andere Schlüsselkategorien auf.
- 587 Hier wird die Rolle der Dekommodifizierung im Gleichstellungsprozess der Geschlechter thematisiert.
- 588 Der abgesenkte Rechtsanspruch auf einen KiTa Platz ab dem zweiten Geburtstag wird im Hinblick auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf positiv bewertet: „Also für mich ist ein Punkt und das ist auch völlig unproblematisch, das so offen und frei zu sagen, dass natürlich der Rechtsanspruch ab dem zweiten Geburtstag ’n Fortschritt ist, ganz klar.“ (4.6, 7)
- 589 Eine Hierarchisierung in der pädagogischen Kompetenz zwischen Eltern und Professionellen steht hierbei nicht im Vordergrund. Die Inanspruchnahme professioneller Kinderbetreuung ist logische Folge der Notwendigkeit die Erwerbsarbeitsphasen zu organisieren.

gibt. In Diejenigen, die natürlich eine Orientierung auf dem Arbeitsmarkt haben und möglichst schnell wieder einzusteigen, also eine möglichst kurze Phase des völligen Ausstiegs aus dem Arbeitsmarkt als ihr Familienmodell zu wählen. Und Denjenigen, die entweder keine Chance haben auf dem Arbeitsmarkt und dadurch zu Hause bleiben und dann auf das Erziehungsgeld angewiesen sind, und gar keine Wahl mehr haben, einfach weil's finanziell nicht möglich ist dann das Kind in die Kita zu schicken.“ (4.6, 5)

Die Wirksamkeit des TEG bei Familien der Mittelschicht, die einer Normalkonzeption entsprechen, wird bestritten.<sup>590</sup> Interessant ist auch hier, dass sofort eine prekäre Klientel zum Vorschein kommt, für die die Geldleistung attraktiv erscheint:

„Durch diese Zahlung des Erziehungsgeldes, wirklich nur in dem Fall der Zuhausebetreuung. Es ist wirklich für mich ganz offensichtlich, dass es am Ende für Familien, die am Ende mit jedem Euro rechnen müssen, da der Fall eintritt, dass damit die Entscheidung ja gar nicht mehr wirklich getroffen werden kann Kita oder zu Hause, sondern dann einfach das Leben ganz praktisch entscheidet.“ (4.6, 5)

Hier zeigt sich das Deutungsmuster, wonach materielle Verhältnisse, also die ökonomische Lage einer Familie, kulturelle Muster, etwa die Präferenz institutionelle Angebote zu nutzen, überlagern und dominieren.<sup>591</sup> Die ökonomische Strukturlage von Familien wird in diesem materialistisch ausgerichteten Deutungskontext zum Differenzkriterium im Grad ihrer Wahlfreiheit. Die Attraktivität von Geldleistungen für ökonomisch prekäre Familien gewinnt jedoch erst ab dem Moment an Brisanz und Problematik, in dem ökonomische Prekarität mit soziokultureller Prekarität und damit einem defizitären Bild von Familie verknüpft wird.<sup>592</sup> In diesem Falle steht das Zugutekommen der Transferleistung den Kindern zur Disposition.

„Und das sind wir wieder bei dem Punkt, dass es oftmals, ohne eine Stigmatisierung vornehmen zu wollen aber oftmals die Familien sind, die die Unterstützung auch einer Kita und einer professionell geführten Kita eigentlich bräuchten und gerade die Kinder, die diesen weiteren Förderbedarf hätten, werden somit nicht erreicht und das ist das Tragische, was ich persönlich an dieser Familienoffensive sehe.“ (4.6, 5)

Die Konzeption des TEG ermöglicht sowohl dessen Verwendung für die Nutzung eines KiTa- oder Tagespflegeplatzes, erkennt jedoch auch erstmals die Erziehungs-

590 „Für Familien, wo die Frauen einen guten Job haben und schnell wieder zurückkehren wollen, auch relativ gutes Einkommen haben, oder durchschnittlich Gutes, eben kein Schlechtes haben, ist das Erziehungsgeld eher zweitrangig oder, also an der Stelle, ja, spielt in ihrer Lebenswirklichkeit keine große Rolle. Zumal es ja auch eigentlich dem Ansinnen des Bundeselterngeldes widerspricht und damit auch in der Höhe in meinen Augen nicht als echte Alternative wahrgenommen wird.“ (4.6, 5)

591 Die Verwirklichung einer „wertgebundene“ Entscheidung zur familialen Erziehung im Sinne der TFO wäre innerhalb dieses Deutungsmusters abhängig von ökonomischen Verhältnissen.

592 Das Deutungsmuster einer Attraktivität von Geldleistungen für soziokulturell und ökonomisch prekäre Familien findet sich übereinstimmend auch in anderen Parteien.

leistungen innerhalb der Familie finanziell an. Damit erlaubt sie einerseits gemeinsam mit dem rechtlich garantierten Anspruch auf einen KiTa-Platz mit Beginn des dritten Lebensjahres eine zeitlich frühere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, andererseits honoriert sie familiäre Erziehung als Äquivalent zur institutionellen Erziehung. Den Familien wird von Seiten der TFO die Freiheit in der Wahl der verschiedenen Betreuungsformen anheim gestellt. Die LINKE/ PDS deutet hierin den Versuch ein traditionelles Familienmodell, fußend auf klarer geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, als neues Leitbild zu implementieren.<sup>593</sup>

„Ja ich verstehe die Aussage der Landesregierung, weil aus ihrer Sicht, hat sie Recht. Wenn man ein Familienbild hat, was natürlich noch deutlich auf die traditionellen Familienbilder orientiert, ist die Aussage so richtig. Und mein Familienbild ist insofern ein anderes, dass ich der Meinung bin, dass es nicht das staatliche Leitbild sein kann möglichst lange zu Hause zu bleiben und möglichst lange sozusagen sich dem Arbeitsmarkt fernzuhalten.“ (4.6, 5)

Das neue Leitbild von Familie, in dem die persönliche und intensive Zuwendung der Eltern für Kinder unverzichtbar ist und deshalb wieder „mehr ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden [muss], dass nicht nur Erwerbstätigkeit etwas wert ist“<sup>594</sup>, erzeugt Irritationen im bisherigen Deutungskontext. Das Primat familialer Erziehung, welches die finanzielle Anerkennung aus Sicht der Akteure impliziert, manipuliert die Wahlfreiheit und lässt die Situation entstehen, „dass, wenn auch nur indirekt, weil es wird so nicht gesagt, aber indirekt immer das Gefühl entsteht, alle, die ihre Kinder eher abgeben, wollen sie sozusagen loswerden. Also das ist so, die übergeben wieder ihre Kinder einer staatlichen Obhut und übernehmen nicht selber die Verantwortung; was natürlich in meinen Augen eine verheerende Botschaft ist. Aber das ist eben; Politik hat ja immer die direkte und die indirekte Ebene und in diese indirekten Ebene insoweit wirklich für mich gefährlich.“<sup>595</sup> Politik wird zur Maskerade, zum Überbringer doppelter Botschaften. Die Linke/PDS rezipiert die gleichstellungspolitische Ausrichtung der TFO und insbesondere des TEG unter dem Deutungsmuster der Dissonanz. Anders als in der SPD liegt die Schlüsselkategorie nicht in einem Nichteinhalten von Versprechungen, sondern in dem bewussten Abgeben falscher Versprechen. Die Deutung einer Dissonanz zwischen Sagen und Meinen ist Ausdruck einer grundsätzlichen Skepsis und erzeugt Unsicherheit über die Echtheit politischer Aussagen. Es stellt sich die Frage nach dem semantischen und faktischen Gehalt der „Wahlfreiheit“. Aus Sicht der LINKE/PDS steht hinter dem Konstrukt der Wahlfreiheit

593 Das Formulierenkönnen eines Leitbildes beinhaltet eine stark direktive, ja paternalistische Komponente und gesteht Politik gegenüber der Familie eine hohe Ordnungs- und Manipulationsmacht zu. Die Annahme, dass die Formulierung eines konservativen Leitbildes von Familie, Familien tatsächlich dazu veranlassen könnte diese Rollen zu übernehmen, belegt das Deutungsmuster der Dominanz struktureller über kulturelle Verhältnisse.

594 TMSFG Bürgerfragen und Antworten zur Familienoffensive 2008

595 4.6, 5

des TEG nicht nur der Versuch ein „staatliches Leitbild“ von Familie, in Form refamiliisierter frühkindlicher Erziehung und retraditionalisierter Geschlechterverhältnisse. Ebenso sehen sie die bewusste Verdrängung, insbesondere junger Mütter aus dem Erwerbsarbeitsmarkt<sup>596</sup> und den Diskurs um „gute Mutterschaft“ neu belebt.

„Also da sind wir wieder bei der Rabenmutterdiskussion; klar ist Frauen, die erwerbstätig sind kümmern sich nicht um ihre Kinder und bringen nicht genug Zuneigung, nicht genug Liebe, und all die klassischen Klischees. Und das ist für mich der Punkt wo ich sage, wenn wir nicht ins öffentliche Bewusstsein kriegen, oder auch die Köpfe der Landesreg ich glaube im öffentlichen Bewusstsein ist es viel mehr als in den Vorstellungen der Landesregierung. Aber, so ein Satz prägt sich ja auch bei Frauen im Besonderen immer ein; dass das um die Qualität der Eltern Kind Beziehung geht und nicht um die reine Zeit die ich mit ihm verbringe“ (4.6, 15)

Gleichstellungspolitisch wird das TEG als „Role-Back“ gedeutet. Das Potenzial egalitäre Geschlechterarrangements etwa durch Maßnahmen, die Vätern erleichtern Erziehungsverantwortung wahrzunehmen oder etwa flankierende Maßnahmen der Frauenerförderung auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, wird als äußerst gering eingeschätzt. In der Hauptsache fördere das TEG in Form der Anerkennungsleistung familialer Erziehungsleistung – für die sowohl empirisch, als auch in den Deutungsmustern aller befragten Akteure immer noch mehrheitlich Frauen die Verantwortung tragen – in zweifacher Hinsicht die strukturelle Diskriminierung von Frauen. Zum einen akzeptieren sie in der Familienphase Lohnneinbußen und Abhängigkeit vom Unterhalt des Partners. Zum anderen führt das zu Einbußen in den Sozialversicherungen, was sich in geringeren Rentenansprüchen im Alter niederschlägt.<sup>597</sup>

#### **7.2.3.4 Positionierung des Landesfrauenrates Thüringen e.V. zur geschlechtersensiblen Ausgestaltung des TEG**

Im Landesfrauenrat sind 28 Thüringer Frauenverbände und Frauengruppen organisiert. Der parteiübergreifende Dachverband greift politische Fragen im Hinblick auf die Verbesserung der Situation von Frauen in Politik und Gesellschaft, Familie, Berufs- und Arbeitswelt auf. Er setzt sich aktiv für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung ein und erhebt dabei den Anspruch die Interessen aller Frauen<sup>598</sup>, unabhängig

<sup>596</sup> Hier wird besonders die Situation von Frauen im Niedriglohnssektor problematisiert. Die Grenze zwischen Netto Mehreinnahmen durch Lohnarbeit, abzüglich KiTa Gebühren und Geld für die Verpflegung, oder dem TEG liegen in diesem Bereich nahe bei einander.

<sup>597</sup> „Weil das geht eben bis dahin, dass ich damit Altersarmut von Frauen im Alter dann produziere. Weil dafür wird ja nicht gesorgt. [...] Dass das Erziehungsgeld nicht als Einkommen insoweit zählt, dass es für die Rente wirklich dann angerechnet werden würde, also von daher ist das ein verführerisches Bonbon für viele aber eben kein Punkt, der wirklich frauenfreundlich an der Stelle ist.“ (4.6, 7)

<sup>598</sup> Dazu gehören alleinerziehende Frauen, berufstätige und erwerbslose Frauen, Landfrauen, Hausfrauen, Frauen in Notsituationen und anderweitig interessengebundene Frauenvereinigungen.

von ihrer realisierten Lebens- und Erwerbsform gegenüber der Öffentlichkeit, dem politischen und administrativen System zu vertreten.<sup>599</sup>

Die Beurteilung des gleichstellungspolitischen Potenzials des TEG rahmt der Landesfrauenrat (LFR) Thüringen in eine gleichstellungspolitische Kritik der TFO insgesamt. Darüber hinaus werden Bezüge zu weiteren Maßnahmen der Thüringer Landesregierung zur Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau im Interview hergestellt. Gleich zu Beginn der ersten Interviewsequenz wird ein klarer Abgrenzungsversuch vorgenommen, der politisch-inhaltliche Differenzen in den Positionen des LFR und der Regierungspartei exponiert.<sup>600</sup>

„Also uns ist wichtig, dass die Familienoffensive nicht auf das Kindergeld reduziert wird, sondern es als ein kompaktes Paket zur Familienpolitik, einschließlich einem Gesetz zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen, was wir auch schon im Gesetzgebungsprozess kritisiert haben und es steckt dahinter ja eine Familienpolitik insgesamt, die man nicht auf Kinderbetreuung reduzieren sollte.“ (4.7, 5)<sup>601</sup>

In dieser Passage tritt das erste, *die Kritik strukturierende* Deutungsmuster hervor: *die Familialisierung von Frauen*. Beanstandet wird in diesem Kontext die Integration von Frauenförderung und Förderung der Chancengleichheit von Frauen als Teil familienpolitischer Programmatik zu begreifen.<sup>602</sup>

„Und das ist unsere Kritik an der Familienoffensive [...] ein Gesetz zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen hat eigentlich nichts in einer Familienoffensive zu suchen. Also das ist der Hauptkritikpunkt was für ein Familienbild, was für ein Frauenbild steckt eigentlich dahinter?“ (4.7, 5)

Mit der Perspektive der TFO, Familie als Gemeinschaft anzusprechen, verbindet sich für den LFR die Gefahr der Verleugnung der Partikularinteressen, insbesondere von Frauen außerhalb eines familialen Gefüges. Frauen werden in diesem gleichstellungsrelevanten Deutungsmuster der Familienkonzeption der TFO auf ihr Dasein als Mutter im Familienverband reduziert, deren primäre Aufgabe in der Betreuung und Erziehung des Kindes liegt und „vielleicht zusätzlich noch ein bisschen was verdienen können.“<sup>603</sup> Die TFO und speziell die Ausgestaltung des TEG wird als Versuch der CDU gedeutet, mit dem konservativen Politikprogramm in Thüringen ein traditionelles Familien- und Geschlechterbild zu implementieren. Wie in den Parteien der politi-

599 [www.landesfrauenrat.thueringen.de/html#34](http://www.landesfrauenrat.thueringen.de/html#34)

600 Dieser Abgrenzungsversuch hat neben inhaltlicher Differenzierung auch formale Hintergründe. Gemäß § 3 IV Thüringer Chancengleichheitsförderungsgesetz (Art. 2 Thüringer Familienförderungsgesetz) ist die Förderung des LFR nunmehr gesetzlich verankert.

601 Im Zitat meint „Kindergeld“ das Thüringer Erziehungsgeld.

602 Gleichwohl wird die nunmehr gesetzlich verankerte Förderung der Frauenhäuser und Frauenzentren grundsätzlich positiv bewertet. Zur Förderung von Gleichstellung sei dies jedoch zu kurz gegriffen.

603 4.7, 5

schen Opposition findet sich hier das Deutungsmuster eines gleichstellungspolitisch dissonanten Verhältnisses zwischen Sagen und Meinen der Landesregierung. Aus Sicht des LFR befindet sich das konservative Geschlechter- und Familienbild zudem in einem klaren Widerspruch zu den Wünschen und Bedürfnissen der Mehrheit der Männer und Frauen in Thüringen, für die „es selbstverständlich [ist], dass die Frauen erwerbstätig sind. Und die sehen das als Selbstverständlichkeit an und eben nicht, dass die Frauen zu Hause bei den Kindern bleiben. Und Politik der Landesregierung ist aber genau das zu befördern, dass Frauen zu Hause bleiben, weil sie sich um die Kinder kümmern und eben nicht erwerbstätig sind.“<sup>604</sup>

Hier wird ein Deutungsmuster sichtbar, welches ebenso grundlegend die gleichstellungspolitische Bewertung des TEG und der TFO strukturiert: die selbstverständliche Erwerbsorientierung von Frauen. Gleichstellung der Geschlechter kann prinzipiell über gleiche quantitative und qualitative Arbeitsmarktpartizipation erfolgen.<sup>605</sup> In der Folge des Erwerbsnormatives<sup>606</sup> gilt es vornehmlich, die Vereinbarkeitsproblematik von Familie und Beruf zu lösen: Die Frage, wer für die frühkindliche Erziehung und Betreuung zuständig ist, wird von der Vertreterin des LFR eher zu Gunsten institutioneller Betreuungsangebote entschieden.<sup>607</sup> Sie verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und fördern demnach das, was die Mehrheit der Frauen in Thüringen wünscht.

„...und man sich eigentlich fragen muss, was wollen die Menschen hier denn? Ja? Und die überwiegende Mehrheit der Frauen, die möchte gern eine ausgefüllte Berufstätigkeit und ein ausgefülltes Familien- oder Privatleben haben, was sich eben nicht reduziert und auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Kinder, sondern eben einen qualitativ hochwertigen Arbeitsplatz, mit einem guten Einkommen, mit einer ausgefüllten Tätigkeit und das soll dann aber auch vereinbar sein mit Familienleben und Privatleben. Und da ist es eben die Aufgabe des Staates die Rahmenbedingungen genau hierfür die Rahmenbedingungen zu schaffen.“ (4.7, 5)

Die Eigenständigkeit in den Sozialversicherungen sowie die Konzeption des Bundeselterngeldes als Lohnersatzleistung werden vor dem Hintergrund der Erwerbsorientierung als Schritt in die richtige Richtung bewertet und als „ein größeres familien-

604 4.7, 11. Im Deutungsmuster der Ost West Transformation ist hierin eine Gefährdung des Emanzipationspotenzials zu erkennen.

605 Die Gleichstellung der Geschlechter innerhalb der Familien und Sorgearbeit wird im Interview nicht angesprochen. Damit bleibt eine wesentliche Seite von Gleichstellung, die insbesondere in familienpolitischen Konzeptionen zum Tragen kommen sollte, dethematisiert.

606 Eine neoliberale Flexibilisierung und Entgrenzung von Arbeit wird jedoch nicht verfolgt. Im Gegenteil soll der Staat als dominierende Form sozialpolitischer Steuerung die Erwerbstätigen vor übergriffigen Tendenz des Arbeitsmarktes schützen.

607 „Und der Anspruch für die Kinderbetreuung sollte sein, dass diese flächendeckend und qualitativ hochwertig und auch bezahlbar, vorhanden ist; überall in Thüringen. [...] Die Wahlfreiheit, die damit begründet wird, die hängt bestimmt nicht von 150 Euro ab, sondern davon ab, wo wird das Kind am besten betreut, wo möchte man's am liebsten hingeben.“ (4.7, 5)



und gleichstellungspolitisches Vorhaben als das, was die Landesregierung mit der Familienoffensive vorgelegt hat.“<sup>608</sup> Das Konstrukt der Wahlfreiheit erfährt unter der Erwerbsorientierung von Frauen eine Fokussierung auf adäquate, „flächendeckende“, „qualitativ hochwertige“ und „bezahlbar[e]“ außerfamiliale Betreuungsmöglichkeiten. Familiäre Betreuung erscheint vor diesem Hintergrund als Versuch, motiviert durch Geldleistungen von der Normalität institutioneller Betreuung abzuweichen. Andererseits hat die „Prämie“ keinen empirischen Erfolg:<sup>609</sup>

„...was hat man damit bezweckt? Im Endergebnis, das zeigen die Zahlen, erst sind die Zahlen leicht zurück gegangen, weil der Anteil der Kinder, die in die Kindertageseinrichtungen gekommen sind zwischen zwei und drei Jahren; jetzt sind sie wieder ganz leicht angestiegen? Also kann man im Endergebnis sagen, hat kaum was bewirkt, außer einem irren bürokratischen Aufwand?“ (4.7, 5)

Finanzielle Familienförderung, insbesondere von Mehr-Kind-Familien wird begrüßt, eine grundsätzliche Kopplung dieser Leistungen an die häusliche Erziehung jedoch abgelehnt. Die angestrebte Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Förderung der Berufstätigkeit und Gleichstellung von Frauen werden im Zuge der TFO und des TEG als nicht ausreichend angesehen. Die von Seiten des Landes maximal geförderten neun Stunden Betreuungszeit problematisiert der LFR insbesondere für alleinerziehende und vollzeiterwerbstätige Frauen. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Auswirkungen in Folge der Finanzierungsumstellung in den KiTas eine kollektive Prekarisierung von Arbeitsbedingungen in diesem Bereich verursacht hat, was sich ebenfalls zu Lasten von Frauen auswirkt.<sup>610</sup> Als Konsequenz des Erwerbsnormatives entsteht die Forderung nach dem verstärkten Tätigwerden der Landesregierung im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Erwerbsarbeitsmarkt mit dem Ziel ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft im Bundesrat anzuregen.

„Es ist auch ein größeres gleichstellungspolitisches Vorhaben wenn zum Beispiel ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft erlassen werden würde.

608 4.7, 11

609 Das dominante Deutungsmuster der Erwerbsorientierung verhält sich ambivalent zu dem Anspruch die Interessen aller Frauen zu vertreten und rückt familiäre Erziehung als bewusste Entscheidung der Eltern in den Hintergrund.

610 Der Ausbau von Angeboten der Tagespflege wird in diesem Zusammenhang ebenfalls thematisiert: „Als Reaktion auf die Flexibilität [haben wir] [...] Diskussionen über Tagesmütter gehabt, [...] wo ganz klar ein Argument auch von der Landesregierung war; wir sparen damit. Tagesmütter sind billiger als eine ganze Kita zu unterhalten, und das ist ja so erstmal richtig man kann ja auch sagen, wenn das wunderbar läuft, das Kind sich wohlfühlt ist das ja auch erstmal nicht schlecht. Aber was heißt denn das für die Frau, die diesen Beruf ausübt, das sind häufig ehemalige Erzieherinnen die jetzt prekär beschäftigt sind, die sind selbständig und sind davon abhängig dass sie Aufträge bekommen, dass Kinder bei ihnen sind. Und wenn sie krank sind, tja dann haben sie Pech gehabt, sind also nicht sozial abgesichert. Und das Einkommen, das sie haben, ist geringer als was sie als Erzieherin hatten und ihnen fehlt die soziale Absicherung; also das ist ein Abdrängen von Frauen in prekäre Beschäftigung.“ (4.7, 5)

[...] Es ist ja nicht so, dass die Landesregierung nun gar keine Politik macht, sondern sie ist auf bestimmten Bereichen untätig und das wirkt sich ausgesprochen negativ auf Frauen aus. Das ist eine ganz massive Diskriminierung, die hier verfestigt wird.“<sup>611</sup>

Diese seitens des Landesfrauenrates geäußerten Überlegungen sind deutungsmusteranalytisch nicht problematisch. In der wissenschaftlichen und politischen Debatte in Deutschland ist heute Konsens, dass demokratische Gleichheit auch im betrieblichen Zusammenhang Geltung beanspruchen muss und insoweit eine sachgerechte Gleichstellungs- bzw. Antidiskriminierungsregulierung erforderlich ist.<sup>612</sup> Diese Überlegung findet ihren Niederschlag in den gleichstellungspolitischen Kriterien am Ende des vorliegenden Teilkapitels.

## 7.2.4 Zusammenfassung

Die forschungsleitende Hypothese, wonach das Potenzial des TEG die tatsächliche Gleichstellung zu fördern parteipolitisch kontrovers eingeschätzt wird, konnte durch die Rekonstruktion der differierenden<sup>613</sup> Deutungsmuster der politischen Akteure plausibilisiert werden.

In den Deutungen der interviewten politischen Akteure kann von Einigkeit über die Bewertung des gleichstellungspolitischen Potenzials des TEG keine Rede sein. Die Akteure der politischen Opposition kritisieren die Familialisierung der Gleichstellungspolitik und der Frau durch die TFO als gleichstellungspolitisches „Role-back“. Das TEG verhalte sich kontrafaktisch zu gleichstellungspolitischen Themen, da sie die Berufsausstiegsphase der Frau auf drei Jahre verlängern und sich dadurch verstärkt auf spätere Rentenanwartschaften auswirken. Damit widersprechen sie explizit der Argumentation der CDU, dass es sich „wohlgeerntet um die Phase zwischen zwei und drei Jahren, wo wir sagen, wir wollen das bewusst unterstützen.“<sup>614</sup> Im Deutungsmuster einer selbstverständlichen Erwerbsorientierung der Frau wird die finanzielle Anerkennung familialer Erziehungsleistungen als konträr zu den erwerbsarbeits- und damit gleichstellungsfördernden Intentionen des Bundeselterngeldes wahrgenommen. Aus Sicht der Oppositionsparteien und des Landesfrauenrates ist die gleichstellungspolitische explizite und implizite Ausrichtung der TFO von Dissonanzen geprägt. Diese Dissonanzen werden einerseits als bewusste Täuschungsversuche verstanden, andererseits als nicht eingehaltene Zusagen politisch moderater kritisiert. Das Erwerbsnormativ hindert die Akteure zum Teil andere Komponenten der Gleichstellung, wie

<sup>611</sup> 4-7, 11

<sup>612</sup> Beck Gernsheim 2008; zu den Datengrundlagen: DJI 2005, S. 99ff.

<sup>613</sup> Deutungsmuster entziehen sich per se der Kategorisierung von richtig oder falsch. Sie sind immer der Gefahr negativer Erfahrungsproben ausgesetzt. Stabile und erfolgreiche Deutungsmuster müssen von Rezipientenkreis weitgehend geteilt werden.

<sup>614</sup> 4-2, 19

etwa die egalitäre Verteilung der Familien- und Sorgearbeit mit in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus verweist die relativ homogene Verortung von Gleichstellung auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und die Dethematisierung anderer Elemente bei einem Teil der Akteure ebenfalls auf die Wirkung des impliziten Deutungsmusters, welches eher der Frau die primäre Zuständigkeit für den Erziehungsprozess überträgt.

Die politischen Akteure der CDU sehen im TEG keinen Widerspruch zu gleichstellungspolitischen Bestrebungen. Familien haben die Wahlmöglichkeit eine KiTa oder Tagespflegeperson in Anspruch zu nehmen. Die Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurden durch die TFO aus Sicht der Befragten optimiert und sind damit einen Schritt zu größerer Gleichstellung der Geschlechter gegangen. Es steht Eltern ebenfalls offen das TEG als Geldleistung direkt zur Anerkennung ihrer persönlichen Betreuungs- und Erziehungsleistungen zu beziehen. In den privaten Aushandlungsprozess der Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit habe der Staat nicht einzugreifen. Geschlechterspezifische strukturelle Unterschiede werden von den Befragten zum Teil bewusst und unterschiedlich stark in den Interviews aufgegriffen und thematisiert. Mit der Verankerung des Chancengleichheitsförderungsgesetzes in der TFO sieht sich die CDU zudem im Bundesvergleich in einer gleichstellungspolitischen Pionierrolle. Die Familialisierung von Frauen und Frauenthemen strukturiert die Ausrichtung und das Profil der Gleichstellungspolitik über die TFO hinaus.<sup>615</sup> Aus dieser Vermischung resultiert ein diffuses Verhältnis von Gleichstellungs- und Familienpolitik.<sup>616</sup> Grundsätzlich hat „die Thüringer Familienoffensive hier schon die Signale oder die Weichen für die Gleichstellung der Geschlechter gestellt. Also hier gibt es keine abweichenden Mann oder Frau, oder weiß ich, was es da noch so gibt. Hier ist eindeutig die Geschlechtergrenze überschritten, Gott sei Dank. Das ist völlig verwischt, und hier steht „Verflüssigung“, das ist auch gut. Man hat also die Dinge in ein Glas geschüttet und hat sie verrührt und das ist nur zu begrüßen.“<sup>617</sup>

Die gleichstellungsrelevanten Deutungsmuster der befragten politischen Akteure der CDU weisen in mehrfacher Hinsicht geschlechterbezogene Verzerrungseffekte auf. Ihre Geschlechterinsensibilität konkretisiert sich im Familialismus, der Eltern oder Familie als kleinste Analyseeinheit fokussiert, in der Dekontextualisierung, die ge-

<sup>615</sup> In einer Broschüre des TMSFG „Gleichstellung von A bis Z“, die alphabetisch geordnet Begriff des Themas erklärt, wird „Frauen“ wie folgt beschrieben: „Frauen können richtig prima sein. Sie schaffen es manchmal mehrere Dinge gleichzeitig zu tun. Frauen freuen sich über Kinder. Vor allem dann, wenn der Partner und das Umfeld der werdenden Mutter sich mit freuen und sie unterstützen.“

<sup>616</sup> „Und ich sehe das auch nicht so, dass Familienpolitik und Gleichstellungspolitik, dass das ein Kontrastprogramm ist, sondern Gleichstellung geht ja über Familie auch raus, ne? Das ist ja auch ein anderes Fachgebiet, aber ich sehe das eher wie zwei miteinander kommunizierende Röhren. Also das eine baut auf dem anderen so ein Stück auf und ergänzt sich gegen seitig.“ (4.3, 21)

<sup>617</sup> 4.4, 13

schlechterdifferente Wirkungen negiert und in der Verwendung von Geschlechterstereotypen. Darüber hinaus sind die gleichstellungsrelevanten Deutungsmuster der befragten Akteure keineswegs homogen, im Gegenteil. Sie sind geprägt von dem grundsätzlichen konservativen Dilemma, welches auf die tief in den Deutungsmustern verankerte Anerkennung einer Differenz zwischen den Geschlechtern und modernen Gleichstellungsgeboten rekurriert. Bezogen auf dieses Dilemma treten Ambivalenzen in den Deutungsmustern insbesondere bei den befragten weiblichen Akteuren heraus. Die Lösung dieses Dilemmas liegt für die christlich Konservativen in der Privatisierung der Entscheidung durch das Konstrukt der Wahlfreiheit. Der Gedanke einer „geschlechterneutralen“ Ausgestaltung des Erziehungsgeldes, welches die Inanspruchnahme auf keines der beiden Geschlechter einschränke, greift jedoch zu kurz und berücksichtigt gerade nicht die Lebenswirklichkeiten von Männern und Frauen. Reale Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern werden zwar wahrgenommen und durchaus als Gerechtigkeitsproblem identifiziert, jedoch gleichzeitig mit der Privatisierung der Entscheidung, wie die Erziehung des Kindes verteilt und organisiert wird, verleugnet oder relativiert. Dadurch besteht die Gefahr traditionelle Geschlechterarrangements zu stabilisieren. Der Strategie des Gender Mainstreaming wird hiermit nur ungenügend Rechnung getragen. Eine statistische Erhebung und gesetzlich verankerte Nachweispflicht der Geschlechtszugehörigkeit des Leistungsempfängers ist zur Überprüfung geschlechterspezifischer Auswirkungen des TEG dringend geboten.

Positiv zu bewerten ist, Familien Erziehungskompetenz zuzutrauen und Familie als Werte- und Solidaritätsgemeinschaft zu unterstützen. Auch die Freiheit in der Wahl der Betreuungsform kann einen Beitrag zum Schutz und zur Förderung individueller Lebensentwürfe sein. Der Staat sollte tatsächlich nicht in die familiäre Rollengestaltung eingreifen. Aber er sollte sich ihr gegenüber reflexiv positionieren und geschlechtersensibel agieren. Seine Aufgabe besteht darin antidiskriminierende Bedingungen zu schaffen, die die Gleichstellung der Geschlechter unter den herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen aktiv fördert. Der Wahlfreiheit in der Betreuung müssen in einer auf Erwerbsarbeit ausgerichteten Gesellschaft flankierende Maßnahmen folgen, die die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Erwerbsarbeitsmarkt organisieren. Dabei darf diese Gleichstellung nicht zu einer bloßen Orientierung an einem männlich ausgerichteten „Normalarbeitsverhältnis“ führen. Es muss ein Prozess gegenseitiger Annäherung in der qualitativen und quantitativen Partizipation in der Erwerbsarbeit und der Familienarbeit erfolgen. Familienpolitik allein kann diese Aufgabe nicht bewältigen. Die Eingemeindung von Gleichstellung als Trabanten der Familienpolitik kann folglich nicht als zielführend im Sinne tatsächlicher Gleichstellung beurteilt werden. Vielmehr ist ein entschlossenes Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche hierfür unerlässlich und belegt die Notwendigkeit einer querschnittsmäßigen Verankerung und ernsthaften Verfolgung des Gleichstellungsprinzips.

Hinsichtlich einer geschlechtersensiblen und gleichstellungsorientierten Familienpolitik, lassen sich vier wesentliche Kriterien ausmachen, die auch der TFO handlungsleitend sein sollten:<sup>618</sup>

- Angleichung der Arbeitszeiten und Erwerbsvolumina, der Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten
- qualitativer und quantitativer Ausgleich in der Familien- und Sorgearbeit
- Berücksichtigung der Pluralisierung von Familienformen
- Zuletzt sind familienpolitische Maßnahmen so auszugestalten, dass speziell Alleinerziehende vor Armut bewahrt werden.

## 7.3 Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege als politische Akteure

Bei den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege stellte sich die grundsätzliche Frage, ob diese insbesondere als Akteure der Verwaltung von Kindertagesstätten und damit von Fachlichkeit, oder als politische Akteure in die Evaluationsstudie Eingang finden sollen. Im ersten Fall kommen diese als Träger von KiTas in den Blick. Angesprochen sind insofern Fragen etwa nach veränderten organisatorischen Abläufen, Finanzierungsmodi, Personalpolitik, Öffnungszeiten oder pädagogischer Qualität. Die Fragen wären im Kontext der jeweiligen Gemeinden oder Kommunen zu thematisieren. Die Statistik des TLS zeigt, dass die freien Träger mit 834 Einrichtungen 62,2 Prozent der gesamten KiTa-Einrichtungen in Thüringen betreiben (Stand: 15.3.2008)<sup>619</sup>. Ihnen kommt damit ein erhebliches Gewicht in der Trägerlandschaft von KiTas in Thüringen zu. Die Erfahrung im Forschungsprozess legt jedoch nahe, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als primär politische Akteure zu verstehen. Der wesentliche Grund für diese Entscheidung liegt darin, dass sich die Verbände im Zusammenhang der TFO selbst in erster Linie als politische Akteure darstellen.<sup>620</sup> In der Verwaltungsstudie (Kapitel 6) werden kommunale Akteure als Verwaltungsakteure thematisiert. Möglich ist jedoch auch die Zuordnung von Bürgermeistern und Dezernenten als politische Akteure – was deren Selbstbild entspricht. Der Städte- und Gemeindebund agiert als politischer Interessensvertreter. Die Forschergruppe hat kommunale Vertreter als Adressaten der Änderungen der TFO befragt.

618 Vgl. Rüling/Kassner 2007, S. 15ff.

619 Statistisches Landesamt Thüringen 2008, S. 21

620 Vgl. Dokumente der Öffentlichkeitsarbeit der LIGA (Kapitel 7.1.4).

Bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes agierte die LIGA als relevanter politischer und fachlicher Akteur. Im Herbst 2005 forderte die LIGA ein Moratorium, womit diese explizit eine politische Rolle einnimmt.<sup>621</sup> Im Jahr 2007 erscheint eine Studie zu Thüringer Kindertagesstätten, welche die LIGA gemeinsam mit der FH Erfurt erstellte.<sup>622</sup> In der Studie werden negative Wirkungen der Familienoffensive für die Thüringer Kindertagesstätten prognostiziert. Mit der Studie tritt die LIGA als Akteur einer wissenschaftlich fundierten Fachlichkeit auf. Dieser Kontext muss in Rechnung gestellt werden, um die Rolle der Verbände der freien Wohlfahrtspflege im Forschungsprozess zu verstehen. Bereits in der Konzeption der Evaluationsstudie ist vorgesehen, die Verbände als relevante Akteure zu befragen. Den Verbänden soll die Möglichkeit gegeben werden, ihre Erfahrungen mit der Familienoffensive in einer Gruppendiskussion einzubringen.<sup>623</sup> Wie die Kommunen und Städte auch, wurde die LIGA durch ein Anschreiben des TMFSG gebeten, mit der Forschergruppe zu kooperieren. Bereits bei der ersten telefonischen Anfrage stellte die Forschergruppe jedoch fest, dass die Verbände dem Vorhaben mit Misstrauen begegneten. Auf die Einladung zur Gruppendiskussion mit relevanten Akteuren aus den Verbänden bekam das Evaluationsteam die Antwort, dass im Hauptausschuss der LIGA erst einmal grundsätzlich über die Frage der Bereitschaft zur Kooperation entschieden werden muss. Um dies zu entscheiden, fordert die LIGA Einsicht in die Forschungsmethodik. Diese Strategie der Autonomiesicherung ist dann nicht überraschend, wenn die politisierte Fachlichkeit in Rechnung gestellt wird.

Die Forschergruppe folgte dieser durchaus legitimen Forderung und stellte am 28. Mai 2008 im LIGA-Hauptausschuss das Forschungsdesign vor. Dort erfährt das Forschungsdesign deutliche Kritik, insbesondere in Bezug auf die quantitative Erhebung. Die Kritik lässt sich mit dem Selbstverständnis der LIGA erklären. Wenn die ambivalente Positionierung der LIGA zwischen politischem und wissenschaftlich-fachlichem Akteur in die Betrachtung einbeziehen, bietet sich eine differenziertere Lesart an. Als Institutionen haben die Verbände eigene Interessen, die in der politischen Artikulation ihren Ausdruck finden, jedoch auf wissenschaftliche Begründungen angewiesen sind. Insofern besteht zwischen der LIGA und der Forschergruppe eine deutliche Konkurrenz um Deutungsmacht.<sup>624</sup> Ganz offen wurde im Hauptausschuss etwa der

621 Habisch 2005, S. 10. Website des Volksbegehrens für eine bessere Familienpolitik: [http://www.besserefamilienpolitik.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=182&Itemid=79](http://www.besserefamilienpolitik.de/index.php?option=com_content&task=view&id=182&Itemid=79), Stand: 05.02.2008

622 Stickelmann/Will 2007

623 An jedem der fünf Standorte sind, soweit vorhanden, auch Einrichtungen der freien Träger systematisch in die Befragung einbezogen worden. Die Gruppendiskussion hat die Funktion, Erfahrungen insbesondere der Leitungsebene der Verbände zu erfassen, womit diese die Erfahrungen aus den Kindertagesstätten kontrastieren.

624 Angesprochen ist damit das allgemeinere Problem zum Verhältnis von Evaluationsforschung und Praxis Sozialer Arbeit (vgl. Opielka u.a. 2009). Der Kampf um Deutungsmacht wird zur Voraussetzung der Konkurrenz um Ressourcen.

Verdacht geäußert, die Evaluation würde nicht wissenschaftlich neutral durchgeführt. Diese Aussage legt eine Lesart nahe, wonach Fachlichkeit deutlich hinter den Rahmen politischer Machtausübung zurück tritt. Eine alternative Lesart verweist auf Akteure, die davon ausgehen, dass Fachlichkeit als politischer Akteur im Machtrahmen agieren muss. Nach der Präsentation beim Hauptausschuss blieb für die Forschergruppe zunächst offen, ob eine Kooperation zustande kommen wird.<sup>625</sup> Als die Kooperation zustande kommt und die Gruppendiskussion knapp zwei Monate später stattfindet, ist die Atmosphäre noch immer von Vorsicht und einem gewissen Maß an Misstrauen geprägt.

Im Folgenden soll die Eingangssequenz der Gruppendiskussion mit den Verbänden dargestellt und vor dem Hintergrund der Kontextuierung eingeordnet werden.<sup>626</sup> Um die Position der LIGA zu evaluieren, bietet sich die Rekonstruktion insbesondere deren Dokumente der Öffentlichkeitsarbeit und fachlichen Diskussion an. Aus forschungsökonomischen Gründen greift die Forschergruppe auf die Analyse der Eingangssequenz der Gruppendiskussion zu, die damit eine schmale Datenbasis darstellt. Gleichwohl eignet sich dieses Material zur Rekonstruktion kollektiver Frames oder Deutungsmuster. Die Eingangssequenz schließt sich dem Eingangsstimulus unmittelbar an. Zu fragen ist, welches die kollektiven Deutungsmuster sind, die die gruppen- bzw. milieuspezifische Interaktion im Workshop strukturiert.<sup>627</sup> Für die Analyse der Eingangssequenz gilt es, den impliziten „roten Faden“, die „dynamische Matrix“ des beginnenden Gruppenverlaufs genau zu betrachten.<sup>628</sup> Hierbei können drei Muster identifiziert werden. Zum Ersten wird der Verlauf durch eine durchgängig negative Haltung gegenüber der Landesregierung bzw. der TFO bestimmt. Zum Zweiten ringen die Sprecher um fachliche Kritik am Gesetz. An für die Sprecher kritischen Stellen schlägt das Bemühen um fachliche Argumente in eine klar polemische Haltung um. Das dritte, vielleicht entscheidende Diskursmotiv ist die deutliche Ver-

625 In der Forschungsphase ab Anfang Juni 2008 bestand aus diesem Grund die Befürchtung, dass sich Kindertagesstätten in freier Trägerschaft ebenfalls einer Kooperation entziehen. Dies hat sich nicht realisiert. Die überwiegende Zahl der Kindertagesstätten zeigte sich in dieser Frage weitgehend autonom.

626 An der Stelle sei den Teilnehmerinnen der Forschungswerkstatt im WS 2008/09 gedankt, die bei der Analyse der Transkription des LIGA Workshops hilfreich waren.

627 „Gegenstand der Interpretation sind nicht subjektive Intentionen und Motive, sondern kollektive Bedeutungszusammenhänge. Die einzelnen Beiträge in den Gruppendiskussionen werden nicht individuumbezogen interpretiert, sondern als Ausprägungen und Repräsentanten einer kollektiven Sinnstruktur.“ (Meuser 1998, S. 182) In der Perspektive der gruppenpsychologisch inspirierten Soziologie gilt es, das „gemeinsame Unbewusste der Gruppe“ als Hintergrund herauszuarbeiten, vor dem „der oder die Einzelne eine Aussage macht“ (Behrensen 2006, S. 56).

628 In der Literatur zur Gruppendiskussion finden wir Begriffe wie „dynamische Matrix“ (Behrensen 2006, S. 57) oder „Diskursorganisation“ (Bohnsack 2003, S. 138), die trotz des unterschiedlichen Theoriezugangs und auch unterschiedlich genauer Analyseraster ein identisches Gruppenphänomen bezeichnen.

unsicherung der Gruppenteilnehmer. Die zuerst dargestellte Sequenz schließt an die Fragestellung direkt an, verläuft zögerlich und endet mit einer langen Pause.<sup>629</sup> An den Pausen und konzentrierten Aussagen der Teilnehmer kann zum einen Respekt vor dem Setting, zum anderen ein klares Bewusstsein über die politischen Implikationen der Gruppendiskussion abgelesen werden. Die Sprecher sind um Kontrolle bemüht, was sich bereits durch Nachfragen zur Veröffentlichung vor Beginn der Diskussion ausdrückt.

„I: [...] Die Thüringer Familienoffensive soll Kindertagesstätten sicher und effizient finanzieren. Die Landesregierung sagt dazu, das ist ein Zitat: Dabei ist der Betreuungs- und Erziehungserfolg bei den Kindern zu sichern. Die tatsächliche Zahl der Kinder wird künftig für die Finanzierung maßgeblich sein. Daher werden nicht mehr anteilig die Personalkosten für Erzieherinnen finanziert, sondern eine Pauschale je Kind zur Verfügung gestellt. Nun die Frage, was fällt Ihnen dazu ein?

B 4: Der Landesregierung ist Bildung nicht wichtig. [14 Sekunden Pause] Also, bei weil der Bildungsauftrag fehlt. Der Betreuungs- und Erziehungserfolg ist wichtig.

B 3: Ich finde diese Form der Finanzierung nicht angemessen, weil es egal ist, ob in einer Gruppe fünf Kinder oder zehn Kinder sind. Man muss immer eine Erzieherin dahin stellen. Ich kann nicht Anteile von einer Erzieherin hinstellen, die auf die fünf Kinder aufpasst.

B 1: Der ländliche Raum, wo vor allem kleine Einrichtungen vorhanden sind, wird hier eigentlich von der Entwicklung abgeschnitten und eine Infrastruktur perspektivisch zerstört werden.

B 6: Die Frage also es wirft Fragen auf, zum Beispiel was ist die tatsächliche Zahl der Kinder? Sind das die Kinder, die gerade da sind, die heute da sind, die zu einem gewissen Stichtag da sind? Es lässt Raum für viele Interpretationen und damit ist es halt auch die Frage, ob das dann wirklich eine sichere Finanzierung ist, wenn das nicht klar ist.

B 4: [12 Sekunden Pause] Und es geht nach messen. Also so Erfolg zu sichern sicher und effizient. Also, die Frage wer will was bei wem messen.

B 2: [11 Sekunden Pause] Ich habe so den Eindruck, als wollte man halt den Betriebswirten die Betreuung und Erziehung unserer Kinder anvertrauen. Das ist mir zu BWL lastig, so zu sagen. Das ist mir zu, zu, zu stark auf diese Finanzierungskomponente abgestellt. Das springt mir so so ins Gesicht, wenn ich so lese als wenn das das Entscheidende wäre. [22 Sekunden Pause]“ (3.4, 23 29)



Die erste Antwort ist eine wörtliche Assoziation auf den Stimulus, die zeigt, dass die TFO nicht mit dem Bildungsplan gemeinsam gedacht, der gesamte Kontext (Erziehung und Bildung) getrennt wird.<sup>630</sup> Die zweite Aussage nimmt auf die Frage der Finanzierungsumstellung Bezug, die im Stimulus gesetzt wurde. Die Subjektfinanzierung wird als unangemessen kritisiert. Bezugspunkt der Kritik ist der Verweis auf real gegebene Gruppen in den KiTas, die entsprechend anwesendes Personal erfordern. Mit der expliziten Ablehnung des – abstrakten – Berechnungsmodus wird implizit die Möglichkeit verworfen, eine ausgleichende abstrakte Berechnungsregel zu finden, die Personalressourcen ausgleichen kann. Dies erscheint begründungsbedürftig, da die Sprecher Fachleute der Verwaltung von KiTas sind, verdeutlicht aber die grundsätzliche Ablehnung der Subjektfinanzierung. Im dritten Beitrag werden prospektiv Auswirkungen auf Einrichtungen im ländlichen Raum dargestellt. Implizit bringt diese Sequenz eine alarmistische Konnotation in den Gruppenverlauf. Befürchtet wird die Gefahr der Zerstörung von Teilen der bestehenden KiTa-Infrastruktur.<sup>631</sup> Das zentrale Diskursmotiv Verunsicherung bezieht sich hier auf die Infrastruktur. Im vierten Beitrag erfährt die völlige Ablehnung und Verunsicherung eine weitere Zuspitzung. Unklarheit herrscht bei der grundsätzlichen Frage, welche Kinder mit der Subjektförderung überhaupt einen Platz rechtfertigen. Aus der Perspektive von Trägern, die nicht nur lokal agieren, sondern vor einer Vielfalt von kommunal unterschiedlichen Regelungen stehen, wird die Unklarheit zur Verunsicherung. Die Vielfalt möglicher Regelungen erscheint als Problem und Überforderung. An das Problem der Bemessung schließt der folgende, fünfte Beitrag an und spitzt das Thema zu, indem auf die Frage der Definitionsmacht bei der Bemessung verwiesen wird. Offenbar sehen sich die freien Träger hier einer definierenden, machtvollen Position enthoben. Der abschließende, sechste Beitrag nimmt explizit das Thema der Ökonomisierung auf und kritisiert die TFO als Spargesetz. Die Deutung des Spargesetzes bringt die Verunsicherung auf den Punkt, da eine prekäre Finanzierung die eigene institutionelle Basis bedroht. Nach einer langen Pause interveniert der Diskussionsleiter, „kritische“ Assoziationen ansprechend.

„I: Das sind ja kritische Assoziationen, die Ihnen so im ersten Moment kommen.“

B 2: Ja, aber positiv, also diese Landesregierung hat an dieser Stelle eine ganz klare Verantwortung. Natürlich muss sie die Kindertagesstättenfinanzierung sicher und effizient gestalten. Das ist ganz normal. Das ist nichts Außergewöhnliches. Das ist einfach normal. Das gehört dazu. Das klingt ja so, als wäre es eine

630 Dieses Muster findet sich im gesamten empirischen Material und reicht bis zur politischen Ebene durch die Trennung von TKM und TMSFG.

631 Ähnlich wie diese Sequenz bedient sich auch das Habisch Gutachten alarmistischer Szenarien, jedoch mit unterschiedlicher Zielrichtung. „Relevante Alternative der Reform ist nicht die Fortsetzung des Status Quo, sondern eine sehr weitgehende Erosion der Einrichtungslandschaft aufgrund der finanziellen Überforderung des Systems, sinkender Kinderzahlen und der Ausdünnung ländlicher Räume.“ (Habisch 2005, S. 45)

besondere Anstrengung, das man dies tut, aber es ist das Normalste, dass man in diesem Land erwarten darf. Auch wenn es jetzt von der Zuständigkeiten her müsste man noch mal schauen, aber es ist schön, dass sie das machen wollen, aber das müssen sie sowieso machen und das ist impliziert für mich ja auch, das wäre das wäre mal irgendwann gefährdet gewesen. Mitnichten. Mitnichten ist das irgendwann zu irgendeinem Zeitpunkt gefährdet gewesen. Das sehe ich so nicht. Da kommt irgend da springt mir was Falsches ins Gesicht also

B 6: Also, wenn Sie jetzt sagen, das ist eine negative Wertung, das was da jetzt in dem Satz drinnen steht, das ist so auf einer Ebene, die sehr also, die die Realität nicht widerspiegelt. Also, das ist so ist so, so verallgemeinernd, dass wir da sehr viel assoziieren damit. Wie es tatsächlich in den Prozessen und in den Einrichtungen aussieht, das spiegelt das in keinster Weise wieder.“ (3.4, 30 32)

Nach der Intervention des Diskussionsleiters schließt ein Sprecher umgehend an, um den kritischen Gruppenverlauf zu verteidigen. Ausdrücklich wird die Verantwortung der Landespolitik für KiTas eingefordert. Implizit verbunden ist damit der Vorwurf, die TFO bedeute einen Rückzug der Verantwortung, was sich als konsistent erweist zur Deutung der Sparpolitik. Vor diesem Hintergrund wird die Begründung der TFO, KiTas „sicher und effizient“ finanzieren zu wollen, um unkontrollierbar gestiegenen Kosten gerecht zu werden, massiv zurückgewiesen.<sup>632</sup> Nicht eine Kostenexplosion bringe das KiTa-System in Gefahr, sondern die TFO, deren wirkliches Ziel es sei, Geld zu sparen. Deutungsmuster zeigen die Funktion der Verteidigung einer Interessenlage.<sup>633</sup> Zur TFO als Spargesetz herrscht Konsens in der Gruppe. Das Deutungsmuster einer ökonomischen Verantwortungsabgabe des Landes ist im Kontext der Finanzierungsgemeinschaft zu verstehen.<sup>634</sup> Durch den gedeuteten Verantwortungsrückzug des Landes sind die anderen Beteiligten in der Pflicht. Für Träger, die im Bundesvergleich einen geringen Eigenanteil aufweisen<sup>635</sup>, bedeutet der Rückzug des Landes insofern eine institutionelle Verunsicherung durch prekär werdende ökonomische Grundlagen. Die LIGA antwortet auf dieses Problem, indem sie eine Politisierung der Fachlichkeit betreibt.

Der in der Sequenz folgende Beitrag reproduziert die ablehnende Haltung, indem die eigene Expertise in Kontrast tritt zur TFO bzw. dem Zitat der Landesregierung, welchem Unkenntnis gegenüber den Realitäten in den KiTas vorgeworfen wird. Daraufhin fragt der Diskussionsleiter nach Assoziationen zur Realität in den Einrichtungen.

„I: Also, Sie assoziieren, wie es aussieht und was wäre das für eine Assoziation? Was fällt Ihnen da ein?“

632 Habisch 2005, Goebel 2005

633 Oevermann 2001

634 Bertelsmann Stiftung 2008

635 Vgl. Kap. 3.2.2

B 6: Na ja, also dieses dieses Sichern, was im ersten Satz drinnen steht. Das heißt ja nicht unbedingt Entwicklung. Sichern heißt für mich ein Status quo festschreiben. Für mich ist das, was im KiTa Bereich notwendig ist und was auch passiert mehr als sichern. Also, wir haben jetzt parallel dazu die Diskussion zum Bildungsplan. Wir haben die Diskussion zu einer Anhebung des Niveaus der Ausbildung von Beschäftigten in Kindertagesstätten und dann geht das für mich weit über das Sichern hinaus. Die Ansprüche sind wesentlich größer geworden und das ist halt so das, was auch Herr [...] sagt zu mir ja dieses volkswirtschaftliche Denken Effizient Denken, aber die es es geht hier nicht darum (passen) zusammen, welche Ziele verfolgen wir in dem in dem Bereich und was ist dafür notwendig, um diese Ziele umsetzen zu können, sondern es wird von einem anderen Blickwinkel betrachtet.

B 4: Und es ist meiner Ansicht nach diskussionswürdig, ob eine Familienoffensive die Kindertagesstätten sichern und effizient gestalten will oder ob es darum geht Arbeitsplätze zu schaffen und Kinder zu fördern. Also, so ist es ja so die Kindertagesstätte soll das nimmt die raus, die eigentlich da drinnen sind. [Zustimmung im Hintergrund]

B 3: Wenn ich mir die Finanzierung als tatsächliches betrachte, ist es so das Land bleibt bei seinen Zuschüssen. Die sind stets dieselben. Da wird nicht erhöht, aber die Betriebskosten steigen. Also wird der Zuschuss der Kommunen höher und die schaffen es auch nicht und die legen es dann wieder um auf die Eltern.“ (3.4, 33 36)

Die dritte, hier abschließende Sequenz macht eine Differenz auf zwischen dem intendierten, ökonomisch definierten „sichern“ und einer als notwendig erachteten fachlichen Entwicklung im KiTa-Bereich. Forderungen nach pädagogischer Qualität oder dem Bildungsplan können mit einer ökonomischen Perspektive nicht adäquat erfüllt werden. Ausdrücklich wird die Befürchtung geäußert, die fixierte Pauschalisierung der Platzkosten wird der Kostenentwicklung nicht gerecht. Mehrbelastungen gehen zu Lasten der Kommunen und Eltern. Das Diskursmotiv ökonomischer Verunsicherung und Unsicherheit wird reproduziert. In der Sequenz zeigt sich erneut die starke Institutionenperspektive, welche der Gruppe zueigen ist. Den Sprechern geht es darum, KiTas zu sichern („ob eine Familienoffensive die Kindertagesstätten sichern“) und Arbeitsplätze zu erhalten. Die allgemeine Zustimmung markiert den Gruppenkonsens. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die TFO als massive institutionelle Verunsicherung erfahren wird.

Vor dem Hintergrund der Rekrutierungserfahrungen mit der LIGA stellte sich die Frage, ob und in welcher Weise die Themen Machtpolitik vs. Fachlichkeit das Gruppeninterview bestimmen. Auf der Folie einer durchgängig negativen Haltung gegenüber der TFO ringen die Sprecher um fachliche Kritik am Gesetz. Die rekonstruierte deutliche Verunsicherung der Gruppenteilnehmer durch die TFO verweist aber auf

Grenzen der fachlichen Kritik. Vermutlich liegen hier die spezifischen Motive des politischen Engagements der Verbände, die eine Repolitisierung der KiTa-Politik von Seiten der Interessenvertreter der freien Träger bewirkt.

Wie ist diese hohe Politisierung und Polarisierung auf Seiten der befragten Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege zu verstehen? Vermutlich dürfte das Deutungsmuster „Bedrohte Professionalität“ in Bezug auf drei Dimensionen leitend sein: die Bedrohung finanzieller Ressourcen, die Bedrohung durch eine Laiisierung der frühkindlichen Bildung und Erziehung sowie die Befürchtung einer Verschlechterung der Bedingungen organisierter Interessenvertretung durch die Zunahme kommunaler Kontrolle und Regulierung.

## 7.4 Die Landesstiftung „FamilienSinn“ als drittes Element der TFO

Familienbildung spielt in der Begründung des Thüringer Familienfördergesetzes eine zentrale Rolle.<sup>636</sup> Ein weiterer Teilbereich des Evaluationsvorhabens hinsichtlich der Wirkungen im politischen Bereich fokussiert deshalb die Errichtung und Implementationsphase der Landesstiftung FamilienSinn.<sup>637</sup> Mit ihrer Gründung im Jahr 2005 ging die sukzessive Überführung der Familienförderung von ministerieller in den Verantwortungsbereich der Stiftung einher. Legitimationshintergrund ist die Verstärkung von Angeboten der Familienbildung und Familienhilfe unabhängig der Situation im Landeshaushalt.<sup>638</sup> Mit diesem Schritt, so die Argumentation der Thüringer Landesregierung, sollen Familien insbesondere vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten gestärkt werden:

„In wirtschaftlich schwerer Zeit wollen wir die Zukunftsperspektive für junge Familien in unserem Land stärken. Und wir gehen dabei weiter als es andere Länder bisher getan haben.“

636 „Die Reformen der Familienoffensive stellen erheblich höhere Ansprüche auch an die Eltern, die nunmehr stellvertretend für ihre Kinder eigenständige Entscheidungen über Formen und Umfang der Kinderbetreuung fällen müssen. (...) *Mithin gewinnt die Familienbildung, die alle mal ein zentrales Anliegen einer problembewussten Gesellschaftspolitik im 21. Jahrhundert ist, im durch die Familienoffensive konstituierten neuen System noch zusätzlich an Bedeutung und Relevanz.* Es erscheint durchaus gerechtfertigt und schlüssig, hier durch eine Stiftungsgründung kontinuierliche Impulse zu geben.“ (Habisch 2005, S. 47)

637 Sie ist demnach eine Stiftung öffentlichen Rechts.

638 „Die Abhängigkeit von Leistungen und Initiativen für Familien von politischen und budgetären Konjunkturzyklen stellt ein gravierendes Problem der Familienpolitik der Demokratie dar. Eltern brauchen Berechenbarkeit und Verlässlichkeit familienpolitischer Rahmenbedingungen.“ Vgl. Habisch 2005, S. 47

„...die Chancen, die in diesem neuen Gesetz liegen zu nutzen. Mehr für Familien zu tun, eine Stiftung zu haben, mit der man mehr Familienförderung leisten kann.“<sup>639</sup>

Zudem sollen private Zustifter gewonnen werden.<sup>640</sup> Mit der Aufgabe familienpolitische Akteure zu sensibilisieren wird die Landesstiftung FamilienSinn als einer der Hauptakteure in der bürgergesellschaftlichen Ausrichtung der Thüringer Familienpolitik verortet.<sup>641</sup> Mit Hilfe der Stiftung soll der Charakter der Familienpolitik als Querschnittsaufgabe aller gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bereiche adäquater Rechnung getragen werden.

Nach Vorstellung des Samplings dieser Teilstudie wird die Stiftung in ihrer Struktur und ihren Aufgabenbereichen dargestellt. Das zentrale Forschungsinteresse richtet sich nicht auf den bisherigen Outcome der Stiftung, sondern auf deren Deutung von Seiten der Akteure.

## 7.4.1 Rekrutierungserfahrungen

Im Teilprojekt „Stiftung FamilienSinn“ wurden vier Interviews im Einzelsetting und ein Gruppeninterview durchgeführt. Zur genauen Erfassung der Thematik wurde im Forschungszusammenhang ein spezifischer Leitfaden entwickelt.<sup>642</sup> Die Konsistenz der Befragung ist methodisch durch die Anwendung des Leitfadens in allen Interviewkonstellationen gesichert. Zentral für das Sampling war die Zugehörigkeit der Akteure zum Umfeld der Stiftung. Die Einzelinterviews berücksichtigten den Präsidenten und den Kurator der Stiftung. Weiterhin konnte die Koordinatorin der Elternakademie und eine Mitarbeiterin der Stiftung für die Befragung gewonnen werden. Das Gruppeninterview fand im Rahmen der dritten Sitzung des Fachbeirates der Stiftung statt.

Die Erfahrungen des Evaluationsteams, Akteure der Stiftung für ein Interview zu gewinnen, gestalteten sich terminlich schwierig. Entsprechend dem Stand der Implementation der Stiftung begegneten die Akteure dem Ersuchen der Forschergruppe die Stiftung in den Evaluationsprozess einzubinden TFO mit Zurückhaltung. Mehrere Etappen der Kontaktaufnahme bewirkten eine starke Ausdehnung der Erhebungsphase.<sup>643</sup> Die Interviews im Einzelsetting konnten professionell durchgeführt werden. Die Gruppeninterviewsituation im Fachbeirat der Stiftung erwies sich jedoch in der affektiven Grundstimmung als äußerst fragil.<sup>644</sup>

<sup>639</sup> Althaus 2005b

<sup>640</sup> Die Homepage der Stiftung weist als bereits gewonnene Unterstützer die AOK Plus, die NT AG, die Child fund GmbH und die Dresdner Bank aus. Die Dresdner Bank stiftet den Thüringer Familienpreis im Wert von 25.000€.

<sup>641</sup> Habisch 2005, S.48

<sup>642</sup> Siehe Anhang

<sup>643</sup> Alle Interviews wurden im Oktober 2008 geführt.

<sup>644</sup> Mehrere Fachbeiratsteilnehmer verließen während der Interviewsituation die Sitzung.

## 7.4.2 Struktur und Aufgaben der Stiftung

Die Rechtsgrundlage der Landesstiftung FamilienSinn ist das am 16. Dezember 2005 in Kraft getretene Thüringer Stiftungserrichtungsgesetz. Die Organe der Stiftung<sup>645</sup> sind:

- Stiftungsrat,
- Stiftungspräsident,
- Kurator
- Fachbeirat

Das zentrale Organ der Stiftung ist der Stiftungsrat. Er konstituiert sich aus bis zu neun ehrenamtlichen Mitgliedern.<sup>646</sup> Diese Zusammensetzung soll die politische Kontrolle über alle relevanten Abläufe garantieren. Nach § 6 der Stiftungssatzung regelt der Stiftungsrat alle Angelegenheiten der Stiftung soweit diese nicht durch die Satzung, das Stiftungserrichtungsgesetz oder durch Beauftragung im Einzelfall dem Kurator übertragen worden. Der Stiftungsrat tagt gemäß § 7 der Satzung mindestens einmal im Jahr und wird durch den Stiftungspräsidenten einberufen. Der Präsident ist ehrenamtlich tätig und wird vom Kabinett auf Vorschlag des TMSFG ernannt. Seine primäre Aufgabe besteht darin die Stiftung in der Öffentlichkeit zu vertreten. Der Kurator wird nach Anhörung des Stiftungsrates durch das für Familienpolitik zuständige Ministerium für eine Amtszeit von sechs Jahren berufen. Eine erneute Berufung ist zulässig. Seit Errichtung der Stiftung erfolgten bereits drei Wechsel in der Besetzung des Kurators.<sup>647</sup> Der Kurator hat für die nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks zu sorgen.<sup>648</sup> Der Fachbeirat ist ein beratendes und unterstützendes Gremium für den Stiftungsrat und den Kurator. Ihm gehören derzeit 44 Mitglieder aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, der Wirtschaft, kirchlichen und anderen familienzentrierten Interessengruppen an. Seine konstituierende Sitzung fand im Dezember 2007 statt.

Ein weiterer elementarer Bestandteil der Stiftung ist die am 1. Juli 2008 von ihr übernommene, schon vorher durch den Thüringer Freistaat geförderte, Elternakademie.<sup>649</sup>

<sup>645</sup> Vgl. § 4 Stiftungssatzung

<sup>646</sup> Die Mitglieder des Stiftungsrates setzen sich aus je einem Vertreter des Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, des Thüringer Finanzministerium, des Thüringer Kultusministerium, des Büros der Beauftragten für die Gleichstellung von Frau und Mann beim Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit sowie deren jeweilige Stellvertretung zusammen. Hinzu kommen zwei weitere Vertreter, die auf Vorschlag des für Familienpolitik zuständigen Ministeriums durch Kabinettsbeschluss bestimmt werden, sowie zwei Vertreter von Zuwendungsempfängern, die aufgrund eines Stiftungsratsbeschlusses bestimmt werden (gl. § 5 Stiftungssatzung).

<sup>647</sup> 1. Kurator: Herr Rössler; 2. Kurator: Herr Schneider 3. Kurator: Herr Dietrich; 4. Kurator: Herr Illert; vgl. [www.stiftung.familieninn.de](http://www.stiftung.familieninn.de)

<sup>648</sup> Vgl. § 11 Stiftungssatzung

<sup>649</sup> Die Elternakademie wurde vor der Übernahme durch die Stiftung „FamilienSinn“ vom AKF (Arbeitskreis Thüringer Familienorganisationen e. V.) aufgebaut und geleitet, der ein Zusammenschluss der Familienorganisationen in Thüringen darstellt und sich als überparteiliche und überkonfessionelle Fachvereinigung versteht, die sich für die Belange Thüringer Familien einsetzt.

Der Elternakademie wird eine tragende Rolle insbesondere bei der Eltern- und Familienbildung zugeschrieben. So liegen ihre Aufgaben in der Förderung der Zusammenarbeit von Trägern der Familien- und Elternbildung, insbesondere unter dem Aspekt der fachlichen Qualitätssicherung, der Bekanntmachung der Familienbildung betreffenden Angebote sowie der Beratung hinsichtlich dieser Angebote, des für Familienförderung zuständigen Ministeriums.<sup>650</sup> Fachlich begleitende und die Elternakademie beratende Funktion übernimmt das aus Vertretern der Wissenschaft und aus dem Feld der Familienbildung zusammengesetzte und vom Kurator einberufene ehrenamtlich tätige Auditorium.

„Zweck der Stiftung ist es, Maßnahmen und Einrichtungen zu betreiben und zu fördern, die der Familienbildung, der Unterstützung von Ehe und Familie in sozialer, politischer und kultureller Hinsicht, der Familienhilfe, der allgemeinen Schwangerenberatung sowie der Beratung von Schwangeren, Paaren und Familien in schwieriger Situation sowie der Steigerung der Wirksamkeit bestehender familienunterstützender Maßnahmen dienen.“<sup>651</sup>

Als Förderbereiche werden in §6 Abs. I ThürFamFöSiG i. V. m. §16 SGB VIII genannt:

1. Familienbildungsangebote
2. Familienerholung und Familienferienstätten
3. Familienverbände
4. Familienzentren und
5. Investitionen von Familieneinrichtungen und Einrichtungen der Familienhilfe.

Der Unterhalt der Elternakademie wird vorrangig berücksichtigt.

Die Primärziele der Landesstiftung FamilienSinn liegen folglich in der Erhöhung der Familienkompetenz und der Sensibilisierung familienpolitischer Akteure in der Bürgergesellschaft. Dabei geht es um mehr als die Maßnahmen der Familienförderung unter Niveauerhalt fortzuführen. Die Vorteile der Stiftung, so die Initiatoren, liegen zum einen in der Unabhängigkeit vom Landeshaushalt und zum anderen in der Ermöglichung der Beteiligung Dritter, was die Förderung von Familien im Bereich der freiwilligen Leistungen ausweiten soll.

„Mit der Landestiftung FamilienSinn wird ein Instrument kontinuierlicher Unterstützung für zukunftsorientierte Familienpolitik geschaffen.“<sup>652</sup>

Die für die Realisierung der Stiftungsaufgaben nötigen finanziellen Mittel werden aus dem Stiftungsvermögen generiert, das aus einer Einlage in Höhe von 34 Millionen Euro besteht und der Stiftung durch das Land in drei Etappen zugeführt wurde.<sup>653</sup> Mit

650 Artikel 5, § 3 Thüringer Gesetz über die Errichtung der Stiftung „FamilienSinn“

651 § 2 Abs. I Stiftungssatzung

652 TMSFG/TKM Öffentlichkeitsmaterial zur TFO 2006

653 Im Haushaltsjahr 2006 wurden zwei Millionen Euro und in den Jahren 2007 und 2008 jeweils 16 Millionen Euro der Stiftung zugeführt.

den Zinserträgen stehen der Stiftung ab 2009 die nötigen finanziellen Mittel in Höhe des bisherigen Landesetats für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Die Entkoppelung der Finanzierung vom Landeshaushalt wird von den Initiatoren positiv bewertet. Unklar erscheint jedoch die Sicherheit der Kapitalerträge infolge unkalkulierbarer Inflationsraten und Teuerungen.<sup>654</sup> Der Umgang mit derartigen Risiken wird im Gesetz nicht angesprochen.<sup>655</sup>

Abbildung 78 fasst den Übergang in der Förderpraxis von der sozialministeriellen zur Förderung durch die Landesstiftung entlang der verschiedenen Bereiche zusammen.<sup>656</sup> Der größte Anteil kommt den derzeit 13 durch das Land Thüringen geförderten Familienzentren zu (Pauschalförderung für Personal- und Sachkosten in Höhe von bis zu 41.000 Euro jährlich). Neben den gesetzlich verankerten Förderbereichen, unterstützt die Stiftung FamilienSinn verschiedene Projekte (aktuell: „Familienhebammen“, „Ich geh‘ zur U! und du?“, „Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatung“). Darüber hinaus wird der „Thüringer Familienpreis“ ausgelobt. Zur Neuausrichtung der Förderung ist wesentlich, dass mit der Selbstständigkeit seit Juli 2008 das Fördergeschäft schrittweise vom TMSFG an die Stiftung FamilienSinn übertragen wird. Damit sind zunächst Übergangsprozesse verbunden. Grundsätzlich soll die Stiftung die im Gesetz vorgeschriebene Familienförderung entsprechend der geltenden Durchführungsverordnung fortsetzen. Zugleich ist es Aufgabe, die Wirksamkeit der Förderung einer Prüfung zu unterziehen. Dieser Prozess soll durch das Auditorium der Elternakademie begleitet werden. Es wird, so die Präsentation der Stiftung in verschiedenen Kontexten (Internet, Faltblätter usw.), dass die Förderung bisher bewährter Bereiche fortgesetzt wird, aber auch Neuausrichtungen vorgenommen werden.

654 Bspw. Anstieg der Kosten von Einrichtungen durch Energie, Mieten, Tarifänderung bei Personalbesoldung, Anstieg von Verwaltungskosten. Exemplarisch: die Kosten für allg. Schwangerenberatung sind von 1993 2002 von 2,1 auf 3,5 Mio. € angestiegen (Thüringer Sozialbericht 2003, S. 19)

655 Teuerungen könnten einerseits durch eine Reduktion der geförderten Angebote ausgeglichen werden, andererseits durch Nachschüsse oder Unterstützungen durch den Landeshaushalt. Sowohl eine Ausdünnung des Förderangebotes, als auch erneute Dependenz des Landeshaushaltes würde die Intentionen und Ziele der Stiftungsgründung gefährden, wenn nicht gar entkräften.

656 Nach Auskunft der Stiftung vom 11.11.2008



<b>Haushaltsjahr</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Familienbildung</b>					
Haushaltsansatz	180.100	180.100	180.100	180.100	180.100
Anzahl der Anträge	63	63	55	45	35
Anzahl der Bewilligungen	39	37	41	47	33
Bewilligungssumme	159.037	213.790	212.864	225.294	229.674
<b>Familienerholung</b>					
Haushaltsansatz	255.600	205.600	205.600	205.600	205.600
Anzahl der Anträge	652	713	572	599	437
Anzahl der Bewilligungen	423	486	158	247	356
Bewilligungssumme	187.030	239.424	82.419	138.746	167.055
<b>Familienverbände</b>					
Haushaltsansatz	153.400	153.400	153.400	153.400	153.400
Anzahl der Anträge	5	5	5	5	4
Anzahl der Bewilligungen	5	5	5	4	4
Bewilligungssumme	150.900	153.400	132.000	132.000	132.000
<b>Familienzentren</b>					
Haushaltsansatz	531.700	431.700	431.700	431.700	431.700
Anzahl der Anträge	14	16	14	15	15
Anzahl der Bewilligungen	14	14	14	14	14
Bewilligungssumme	374.941	487.110	530.000	547.227	550.887
<b>Investitionen</b>					
Haushaltsansatz	750.700	156.000	180.000	176.400	18.000
Anzahl der Anträge	14	3	2	3	2
Anzahl der Bewilligungen	11	2	1	2	1
Bewilligungssumme	750.699	176.400	180.000	156.000	0

Quelle: Landesstiftung „FamilienSinn“

Abbildung 78: Förderung Landesstiftung FamilienSinn nach Förderbereichen

Die Hauptkritiklinien der politischen Opposition und des Volksbegehrens „für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“ orientieren sich entlang der Entkopplung der Finanzierung vom Landeshaushalt und dem Verlust parlamentarischer Kontrollinstanzen. Eine Steigerung der Inflationsrate gefährde die Stabilität der Zinserträge. Zudem ist die Stiftung zum Kapitalerhalt verpflichtet. Auch wird eine konservative Überformung inhaltlicher Ausrichtung der Stiftung befürchtet, so eine Interviewäußerung im Rahmen der Teilstudie „Geschlechtersensibilität“ (Kapitel 7.2):

„Na ein Punkt, der für mich an der Familienoffensive noch eine Geschichte ist, die mich persönlich wirklich tief berührt, ist die Frage mit dem Umgang mit der Stiftung FamilienSinn. Die dazu führt, dass gerade der Bereich Schwangerschaftskonfliktberatung in der Finanzierung eben perspektivisch mit über die Stiftung laufen soll, was dazu führt, dass sie aus einem Maß der demokratischen Mitbestimmung komplett rausgenommen ist. Weil eben am Ende nur der Stiftungsrat entscheidet und damit eigentlich keine gesetzliche Sicherheit für die dauerhafte Finanzierung gegeben ist und eben auch keine politische Kontrolle mehr möglich ist. Und das für mich wirklich eine Entwicklung ist, die

ich die ich ausgesprochen kritisch betrachte und auch sehr ängstlich betrachte, weil damit eben ein wichtiger Bereich [...] ein politischer Spielball sein könnte. [...] Ich weiß, dass die Argumente waren, es gerade da rauszuholen und dauerhaft zu finanzieren aber ich hab da wirklich Befürchtungen, dass perspektivisch es zu einer Schlechterstellung der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen kommt. Und das heimlich still und leise und ohne dass der Landtag dazu wirklich Einflussmöglichkeiten hätte.“ (4.6, 17)

Dass diese Befürchtungen in den Interviews mit den Stiftungsverantwortlichen nicht geteilt werden, verwundert nicht. Entscheidend für eine Bewertung wird sein, inwieweit die Stiftung Entscheidungen über operative und fördernde Tätigkeiten öffentlich transparent gestaltet. Grundsätzlich erscheint die Form der Stiftung nicht weniger geeignet zur Organisation der Landesförderung als Verhandlungsprozesse in Landtagsausschüssen oder direkt zwischen Förderempfängern und den Landesministerien.

Auch das durch die Stiftung ermöglichte Engagement Dritter, insbesondere der Wirtschaft, wird kontrovers bewertet. Beurteilen die Befürworter der Stiftung dies als innovativ und neuartig<sup>657</sup>, so wird von den Kritikern der mögliche Einfluss externer Akteure vor dem Hintergrund fehlender parlamentarischer Kontrolle und großräumigen Entscheidungsbefugnissen des Stiftungsrates problematisiert.

### 7.4.3 Einschätzung der Stiftung von Seiten der Akteure

Die Unterstützung und Förderung von Familien wird von der Landesregierung als ein Schwerpunkt ihrer Familienpolitik genannt. Mit der Entscheidung, den Bereich der Familienbildung aus ihrem bisher politischen Verantwortungskontext herauszulösen und ihn nunmehr in der Rechtsform einer Stiftung zu organisieren, verspricht sie sich, die Qualität von Familienbildungsmaßnahmen zu verbessern und nachhaltig zu sichern.<sup>658</sup> Mit der Stiftung wird die Absicht verbunden, das Feld der Familienförderung in Thüringen stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken und Synergieeffekte zu erzielen. „Die Stiftung FamilienSinn soll zentraler Ansprechpartner für Familienpolitik in Thüringen werden.“<sup>659</sup>

Im Folgenden werden die Einzelinterviews zur Rekonstruktion der sich in Stiftung FamilienSinn entfaltenden Familiensemantik und der Deutungsmuster von Familie genutzt. Die Auswertung des Gruppeninterviews im Rahmen der dritten Sitzung des Fachbeirates der Stiftung soll zur Rekonstruktion latenter Deutungsmuster, impliziter Konflikte und Dynamiken herangezogen werden, die sich auf die Logik des Stiftungskontextes beziehen.<sup>660</sup>

657 <http://www.stiftung-familiensinn.de>

658 <http://www.stiftung-familiensinn.de>

659 Sitzungsprotokoll der 2. Sitzung des Auditoriums der Elternakademie 11.11.2008; S. 2

660 Vgl. Kap. 3.4.2.3

### 7.4.3.1 Deutungsmuster von Familie

Die Familienoffensive greift in der Konzeption und im Arrangement ihrer Instrumente auf eine exponierte Familiensemantik zurück. Der Name der Stiftung soll zunächst einige Gedanken und Assoziationen zu dieser Familiensemantik evozieren.

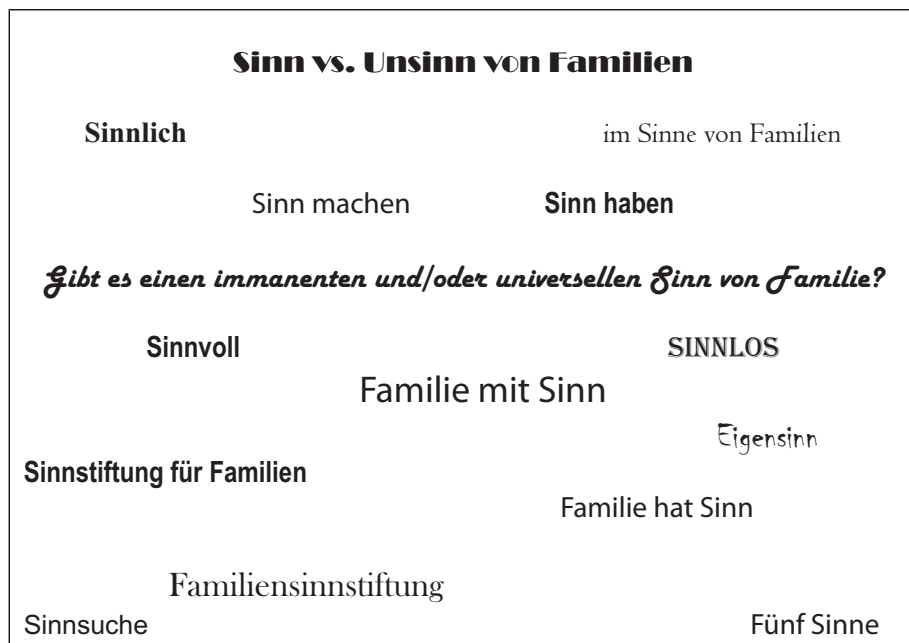


Abbildung 79: Assoziationen „FamilienSinn“

Im Kontext der konservativ-christlich ausgerichteten Familiensemantik der TFO konkretisieren sich diese Assoziationen. Bei der Betrachtung des Datenmaterials zeigen sich verschiedene Deutungsmuster der Akteure von Familie. Diese Deutungsmuster strukturieren die Wahrnehmung und Interpretation der Stiftung und ihrer Ausrichtung.

Die Familienkonzeption der TFO und der Stiftung fokussiert auf die „junge“ Kernfamilie mit generationalem Zusammenhang. Explizit wird Familie als Gemeinschaft betrachtet, in der sich die Partikularinteressen ihrer Mitglieder der kollektiven Ausrichtung fügen und am Wohl des Kindes orientieren. Der Eigensinn von Familie konstituiert sie als Werte- und Solidaritätsgemeinschaft gegenüber der sich der Verfassungsstaat auf eine Auffangverantwortung zurücknehmen soll.<sup>661</sup> Zugleich wird Familie als die Keimzelle der Gesellschaft angesehen und damit funktional auf Makroebene verortet.

„Gemeint ist, dass Familie einen Solidarverbund auf der gesellschaftlichen Ebene bildet, der vielfältige, wichtige Aufgaben übernimmt, zum Wohle der Angehörigen der Familie, des Kindes, auch der Eltern aber eben auch zum Wohle der Allgemeinheit, wobei es unmittelbar um die beteiligten Individuen geht. Das Allgemeinwohlinteresse ist gewissermaßen Reflex.“ (4.8, 33)<sup>662</sup>

Diesem Zitat ist das prägnanteste Deutungsmuster der Akteure von Familie immanent, dass Familie als natürlich funktionierende Gemeinschaft konstruiert.<sup>663</sup> In den Aussagen der Akteure und anknüpfend an die Ergebnisse der Teilstudie zur geschlechtersensiblen Ausgestaltung der TEG konkretisiert sich das „Funktionieren“ von Familie auf drei verschiedenen Ebenen: auf der Eltern-Kind-Ebene, der Paar-Ebene und der Ebene Familie-Staat. In der Kategorie der Eltern-Kind-Ebene bezieht sich das „Funktionieren“ auf die elterliche Erziehungskompetenz. Familie genießt grundsätzlich das Vertrauen, die Verantwortlichkeit und Fähigkeit zu besitzen den Erziehungsprozess adäquat zu bewältigen. Die Erziehungsentscheidungen der Familie richten sich nach dem Wohl des Kindes. Auf Paar-Ebene konkretisiert sich „Funktionieren“ in einem geschlechterbezogenen Kontext und bezieht sich hauptsächlich auf den Komplex der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Das rekonstruierte modernisiert-konservative Geschlechterbild wird implizit jedoch noch immer sehr stark von einer traditionellen Arbeitsteilung und einer Anerkennung geschlechterspezifischer Differenzen strukturiert.<sup>664</sup> Dieser Aspekt wirkt implizit und auch explizit auch auf die dritte Ebene des Funktionierens von Familie aus, nämlich auf das Verhältnis Familie-Gemeinschaft bzw. Familie-Staat.<sup>665</sup> Der Staat verhält sich in diesem Kontext subsidiär gegenüber den natürlichen familiären Verpflichtungskontexten.<sup>666</sup> Es wird auf die funktionierende intakte Familie vertraut, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht „gestört“ werden darf. Eine Intervention ist nur in Ausnahmefällen vorgesehen.

„Das nach Artikel 6 Grundgesetz auch die Eltern prioritäres Recht haben und auch ein gewisses Abwehrrecht gegenüber dem staatlichen Eingriff, ja. Das ist also, wir vertrauen darauf, dass die Eltern ihrer erzieherischen Verantwortung gerecht werden, bedeutet für mich zunächst einmal diese Wahrnehmung, die

662 Neben dem Normativ der „funktionierenden Familie“ zeigt sich auf die Kategorie einer grundsätzlich positiven Färbung von Familie. Familie ist gut, am Wohl ihrer selbst und anderer interessiert und verhält sich entsprechend den Regeln christlicher Nächstenliebe

663 Die Konstitution des „Funktionieren“ von Familie bleibt diffus: nebulös erhalten junge Menschen mit der Geburt eines Kindes die notwendige Erziehungskompetenz, qua Rollenidentität als Eltern. Die Voraussetzungen, derer es bedarf den multiplen, exogen verantworteten Anforderungen an Familie auf Mikro-, Meso- und Makroebene gerecht zu werden, werden systematisch vorausgesetzt. Das Deutungsmuster der funktionierenden Familiengemeinschaft konnte auch für die politischen Akteure der CDU im Teilprojekt Geschlechtersensibilität (Kap. 7.2.4.1) rekonstruiert werden.

664 Vgl. Kap. 7.2.4.1

665 Die geschlechterspezifische Arbeitsteilung, in der Frauen Hauptverantwortliche für die unbezahlte Familien- und Sorgearbeit sind, ist eine der konstitutiven Voraussetzungen für den subsidiären Wohlfahrtsstaat nach konservativem Modell.

666 Vgl. Kap. 3.2.3 Konservativer Wohlfahrtsregimetypus

ses verfassungsmäßigen Status, dass Eltern das Ersterziehungsrecht haben. Und [...] dass man sie nicht von vorneherein mit einem Misstrauen, also es gibt sicher auch dieses verfassungsmäßige Wächteramt, aber daraus ist nicht abzuleiten, dass man von Anfang an misstrauen muss, ob Eltern es denn auch wirklich schaffen. Sondern die Prämisse ist, Eltern schaffen das. Und wenn nicht unterstützen wir und wenn's gar nicht hilft, intervenieren wir. Also dann gibt es dann diese Stufen, Prävention und Intervention, aber das ist immer nachrangig. Vorrangig ist das Elternrecht, wir unterstützen, Intervention wird dann im Fall des Kindeswohls, der Kindeswohlgefährdung notwendig. [...] [Die] verfassungsmäßige Vorgabe des Ersterziehungsrechts der Eltern und der Elternverantwortung zu respektieren.“ (4.10, 12)<sup>667</sup>

Familie als Keimzelle der Gesellschaft muss in ihrer Autonomie und ihrer Selbstverantwortlichkeit gestärkt und gegenüber staatlichen Eingriffen geschützt werden. Der Figur des „übergriffigen und allgegenwärtigen Sozialstaates“ wird die der Bürgergesellschaft gegenübergestellt. Wie stark die Inverantwortungnahme und Integration von Familien auf Makroebene sind, verdeutlicht folgende Passage:

„Aber es gibt ne Priorität der Elternverantwortung und eine Wahrung der Familienautonomie. Weil letztlich der Staat auch weiß, dass starke Familien als Einheiten, eher staatstragend und gesellschaftsbildend sind, als Familien, in denen man ständig unterstützen, führen, leiten, intervenieren müsste. Letztlich, die Zivilgesellschaft wird getragen und erhalten durch die Summe von starken Familien. Nicht nur durch die, und diese haben natürlich auch die Kraft, die Summe starker Familien, die Familien mitzunehmen, die durch welche Gründe auch immer, ob sie sie selbst verantworten oder ob sie schlichtweg Schicksal, Krankheit, Not, persönliche Ausstattung sind. Da gibt's dann auch eine Chance zur Solidarität, wenn ich genügend starke Familien habe. Dann stimmen auch die Proportionen in einer Gesellschaft. Insofern ist das aus staatlicher Sicht auch ein Erfordernis, starke Familien zu haben und diese zu akzeptieren, denn wenn Familien nicht mehr funktionieren, dann wird das, geht das in staatliche Verantwortung und das ist nicht leistbar. Der Staat ist nämlich letztlich auch nur finanziert aus den Mitteln, starke Arbeitnehmer, starke Familien, starke Unternehmen produzieren und dann ist das ja kein losgelöstes System die Familie, ne. (4.10, 12)

In der naturgegebene Kompetenz von Familien zu eigen- und gemeinschaftsverantwortlichem Handeln werden von Seiten der Akteure Brüche<sup>668</sup> wahrgenommen, deren Ursache exogen und endogen verortet werden. Familien, die dem Normativ einer

667 In der Figur „Eltern schaffen das. Und wenn nicht unterstützen wir und wenn's gar nicht hilft, intervenieren wir“ findet sich die Trias staatlicher Subsidiarität: Familie hilft sich selbst, Familie wird unterstützt (Stiftung FamilienSinn) und Familie wird Fall der Jugendhilfe.

668 „Ich denke es hat in den letzten Jahren eine Entwicklung gegeben, wo Familienstrukturen, ohne jetzt eine gesellschaftspolitische Analyse machen zu wollen, einfach ein Stückchen mehr auch auseinander gefallen sind. Das hängt also auch mit Pendeln und Arbeitsmarktsituationen zusammen und so weiter. Aber auch mit einer Urbanisierung, Verstädterung, wo halt Eltern nicht mehr da sind, wo ihre Eltern sind und die Großeltern nicht mehr an dem Ort der Enkelkinder sind. Und damit ja auch neue Formen gefunden werden müssen, wie trotzdem nicht alles dem Staat aufgelastet wird, sondern auch Strukturen, ehrenamtliche Strukturen und ähnliches gestützt werden, die in diese Lücke so ein Stückchen reingehen können.“ (4.9, 31)

funktionierenden Gemeinschaft also nicht entsprechen, müssen von außen entsprechend unterstützt werden.<sup>669</sup> Hierin liegt der Aufgabenbereich der Stiftung FamilienSinn – in der Heilung der Brüche dieser natürlichen Befähigung. Im Normativ funktionierender Familien der TFO verfolgt die Stiftung die Strategie der Normalisierung. Diese dient der Spannungsreduktion zwischen dem Wunsch „Familie funktioniert“ und den Realität „Familie kann funktionieren“. Die Stiftung FamilienSinn soll Familien, durch Angebote der Familienbildung und Familienhilfe wieder zu starken und eigen- wie gemeinschaftsverantwortlichen zivilgesellschaftlichen Subjekten machen. Hier zeigt sich ein weiteres Moment der Ebene zwischen Familie und Staat. Es geht um die Konkretisierung der Bürgergesellschaft zu einer Familiengesellschaft.

Das Normativ der „funktionierenden Familie“ mit einem exponierten „Ersterziehungsrecht“ der Eltern und dem Vertrauen auf die elterliche Erziehungscompetenz findet sich konstant im Interviewmaterial. Dieses Deutungsmuster beeinflusst wesentlich die Ausrichtung der Stiftung, indem die Projekte und wesentlichen Inhalte der Stiftung nicht primär auf „prekäre“ Familien orientieren.<sup>670</sup> Diese Zielgruppenspezifisch wirkt sich beispielsweise in der Bezeichnung „Elternakademie“. Angehörige bildungsbürgerlicher Schichten könnten sich hierdurch potenziell angesprochen fühlen, „bildungsfern“ konstruierte Familien sich tendenziell Überforderungssituationen ausgesetzt fühlen. Die Orientierung der Familienförderung an grundsätzlich funktionierenden, Familien in vorübergehenden Problemlagen belegen auch die Prämierungen des Thüringer Familienpreises, der im Oktober 2008 erstmals verliehen wurde.<sup>671</sup> So wurden drei Projekte mit einem Preisgeld prämiert und zwei öffentlich gewürdigt. Ein Teil dieser Projekte verweist auf ein traditionelles Bild<sup>672</sup> von Familie: Zum einen wurde das Projekt SAMS („Spielen am Samstag“) ausgezeichnet. „Spielen am Samstag“ möchte das gemeinsame Spielen in Familien anregen, welches heutzutage kaum mehr praktiziert werde. Das gewürdigte Projekt der Lobdeburgschule in Jena mit einem Curriculum der dem, im Deutungskontext der Christlich-Konservativen drohenden Bedeutungsverlust von Ehe und Familie begegnen möchten, verweist gleichfalls auf die eher traditionelle Ausrichtung des Familienbildes. Ein weiterer Preisträger war

669 In der Dualität zwischen „Familie funktioniert“ und „Familie soll funktionieren“ treffen in den Deutungsmustern der Akteure die Ebene der Wunscherfüllung und der Realismus aufeinander.

670 Diese werden eher im Kontext der Jugendhilfe verortet.

671 <http://www.stiftung-familiensinn.de/index.php?page=7&key=1011596078>

672 Die Orientierung an einem traditionellen Bild von Familie weist auch folgende Äußerung des Ministerpräsidenten Althaus aus: „Der Anteil traditioneller Familien, nämlich Ehepaaren mit Kindern, sank allein von 1996 bis 2006, also in nur zehn Jahren, um 15 Prozent von 76 auf 61 Prozent. In Thüringen lebt in rund 38 Prozent der Haushalte nur eine Person, 40 Prozent dieser Menschen sind zwischen 30 und 64 Jahren. Eigentlich ein Alter, wo man klassisch in Familien lebt, mit Kindern auch, mit heranwachsenden Kindern.“ (Thüringer Staatskanzlei 2008, S. 8)

die Initiative „Kindergartenportal“, die in Form einer interaktiven Internetpräsenz die Bedürfnisse der Kinder in den Dialog über Familienförderung einbringen möchte.<sup>673</sup> Des Weiteren wurde die Caritas Nordhausen für ihr Projekt „Club Caritas“<sup>674</sup> und der AWO Landesverband Thüringen e.V. mit dem Projekt „KITA plus“<sup>675</sup> ausgezeichnet, bzw. gewürdigt.

Die Ausrichtung einiger im Thüringer Familienpreis berücksichtigter Projekte verweist auf den Normalisierungscharakter der Stiftung. In dieser Lesart kann auch das geförderte Projekt der Familienhebammen interpretiert werden, das zwar wesentlich stärker „Problemfamilien“ in den Blick nimmt, jedoch mit der Intention Jugendhilfe-maßnahmen vor Manifestation multipler Problemlagen abwenden zu können.

#### **7.4.3.2 Latente Deutungsmuster zur Stiftung FamilienSinn**

Im Folgenden soll nun die Auswertung des Gruppeninterviews im Rahmen der dritten Sitzung des Fachbeirates der Stiftung zur Rekonstruktion latenter Deutungsmuster, impliziter Konflikte und Dynamiken herangezogen werden, die sich auf die Logik des Stiftungskontextes beziehen.<sup>676</sup>

Bereits im ersten Halbjahr 2008 bemühte sich die Forschergruppe darum, einen Workshop mit relevanten Akteuren aus dem Umfeld der Stiftung zu organisieren. Entgegen mehrfacher Anstrengungen konnte er jedoch nicht realisiert werden. Stattdessen wurde der Forschergruppe die Möglichkeit eröffnet, im Anschluss an den offiziellen Sitzungsteil eine Gruppendiskussion mit den Vertretern des Fachbeirates in seiner dritten Sitzung im Oktober 2008 zu führen. Der konflikthafte Verlauf der Gruppendiskussion deutet auf eine nicht vollzogene Identifikation des Fachbeirates als Gremium der Stiftung. Im folgenden Zitat wird deutlich, dass dies den Akteuren auch bewusst ist:

„Darf ich jetzt doch mal was sagen. ich denke, wir sind hier ja Fachbeirat und wir sind sozusagen seit einem guten Jahr auf der Suche nach unserer Rolle.... alle die, die letzten zwei Sitzungen mitgemacht haben, wissen, wie wir da auch diskutiert und gerungen haben..“ (3.5, 66)

<sup>673</sup> Im Selbstverständnis der Initiative wird auf der Homepage der Initiative postuliert, dass „Kinder nicht in die Krippe wollen“. In diesem Zusammenhang wird darüber hinaus auf einen ausführlichen Leserbrief verwiesen, der die Erziehung von Kindern in den ersten drei Lebensjahren in der Familie fordert und sich dabei auf verhaltenspsychologische Studien beruft. Der Brief endet mit der Aufforderung, dass man „Mutter und Kind diese Zeit gönnen sollte.“ Vgl. <http://www.thueringer-kindergartenportal.de/index.php?id=266>

<sup>674</sup> Beschreibung des Projektes unter: <http://www.caritas.de/2338.asp?detail=true&id=18455>

<sup>675</sup> <http://www.awothueringen.de/de/aktuell/newsanzeige/article/11/awo-kitaplus.html>

<sup>676</sup> Vgl. Kap. 3.4.3

Diese nicht vollzogene Identifikation des Gremiums als Teil der Stiftung spiegelte sich szenisch in dem Umstand wider, dass einige Teilnehmer die Sitzung auf Grund der Interviewsituation verließen. Auf symbolischer Ebene kehrten einige Teilnehmer der Stiftung damit den Rücken. Als ein Akt des Entzuges und der Distanzierung kann diese Form des Protests und der Autonomiesicherung in dieser Lesart verstanden werden.<sup>677</sup> Ein weiterer Grundkonflikt scheint sich auf der Macht- und Entscheidungsebene zu lokalisieren. Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Errichtung der Stiftung bezieht sich auf den Verlust parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten und dem erhöhten Einfluss externer Förderer.<sup>678</sup> Darüber hinaus bestehen Konflikte zwischen formaler und inhaltlicher Kompetenz. Der Fachbeirat verortet sich im Feld der fachlichen Kompetenz.<sup>679</sup> Dennoch steht ihm keine Entscheidungsmacht über Stiftungsbelange, sondern eine beratende Funktion des Stiftungsrates zu.<sup>680</sup> In Folge des Kompetenzkonfliktes kommt es bei den Akteuren tendenziell zu Rollenkonfusionen.

„[Ich] bin [...] nicht nur in einer Doppelrolle, sondern in einer Dreifachrolle ver treten. [...] Egal ob ich jetzt Verbandsmensch bin oder wie auch immer, aber man muss einfach mal schauen, ich hätte dann jetzt rückkoppeln müssen mit meinen Kolleginnen und kollegen, wie nehmt ihr das wahr und dann haben die auch wieder das Problem der Doppelrolle. Also ich bin als [Funktion] in einer ganz fatalen Doppelrolle bei der Frage der Familienoffensive.“ (3,5, 61)

Der Verlauf des Implementationsprozesses der Stiftung und seiner Gremien schließt an die Befunde der Teilstudien KiTa und Verwaltung an. Die Akteure des Fachbeirates brachten ihre Deutungen von einer Top-Down Implementation mit direktivem statt partizipativem Gestus zum Ausdruck.<sup>681</sup>

## 7.4.4 Zusammenfassung

Die Evaluation der Wirkungen der Stiftung FamilienSinn erfordert in Anbetracht der erst Ende 2008 abgeschlossenen Organisationskonsolidierung Zurückhaltung. Die Strukturen der Stiftung erweisen sich als problematisch. So fehlt im Gesetz eine

- 677 An dieser Deutung wurde im Verlauf der Evaluation von Stiftungsvertretern die Kritik formuliert, die Situation des offenen Gruppeninterviews habe das Verhalten dieser Sitzungsteilnehmer evoziert, die Forschungsmethodik habe insoweit verfälschend in das Feld eingegriffen. Der Einwand ist ernst zu nehmen. Ihm kann jedoch angesichts der klaren Teilnehmeraussagen nicht gefolgt werden. Vielmehr erlaubte das Setting eine Inszenierung ansonsten verdeckter Konflikte.
- 678 Dem wurde versucht mit der Zusammensetzung des Stiftungsrates und der Mehrheit politischer Entscheidungsverantwortlicher entgegenzutreten.
- 679 Die Heterogenität der Fachbeiratsmitglieder erschwerte eine inhaltlich einstimmige Ausrichtung und erzeugt Abgrenzungstendenzen: „Herr [Name], sie reden ja nicht für alle Teilnehmer.“ (3,5, 46)
- 680 Die Freiheit der (kritischen) Beratung des Stiftungsrates stellt sich insbesondere für Akteure problematisch dar, die selbst von Zuwendungen der Stiftung abhängen.
- 681 Insbesondere wird hierbei der permanente Wechsel der Kuratoren problematisiert.



Nachschusspflicht. Durch die Stiftung sollen die bisher aus dem Landeshaushalt geförderten gesetzlich verankerten Maßnahmen<sup>682</sup> finanziert werden, was lediglich eine Verlagerung der Finanzierung bedeuten würde. Wird die Entkopplung der Finanzierung vom Landeshaushalt hier positiv bewertet, so erscheint unklar, ob die durch die Stiftung erwirtschafteten Kapitalerträge dauerhaft gesichert sind, bedingt durch z. B. vorher nicht kalkulierbare steigende Inflationsraten oder Teuerungen. Der Umgang mit diesen Risiken wird im Gesetz nicht angesprochen. Es besteht die Befürchtung einer Prekarisierung der finanziellen Absicherung von Familienförderung. Systeminterne Teuerungen und Inflationsraten können nur mit Reduktion der Angebotsförderung oder erneuten Zuschüssen aus dem Landeshaushalt gesichert werden, beides läuft der ursprünglichen Legitimation zuwider.

Drei Themen markieren in den empirischen Beobachtungen die Lage der Akteure in und um die Stiftung: Spannungen, Konfusion und Entzug. Inhaltliche Spannungen (Wunsch und Realität von Familien) und formale Spannungen (Ministerien und Stiftung); Konfusion innerhalb der Gremien und Ämter, die Stiftung ist auf der Suche nach sich selbst; schließlich der Entzug der Stiftungsakteure in der Rekrutierungs- und Interviewphase und der Entzug gegenüber einer breiten Öffentlichkeit (so zeigte die Elternbefragung, siehe Kapitel 4, einen geringen Bekanntheitsgrad drei Jahre nach Einleitung der Stiftungsgründung). Demgegenüber vertreten die Leitungsmitglieder der Stiftung die Position, dass es sich im Wesentlichen um Schwierigkeiten einer Aufbauorganisation handele und die Stiftung erst ab 2009 vollständig handlungsfähig ist. Dieses nachvollziehbare Argument begrenzt die getroffenen Aussagen auf die Gründungsphase und verweist auf die Notwendigkeit, die Arbeit der Stiftung zu einem späteren Zeitpunkt anhand ihrer Leistungen (Outcome) zu bewerten.

Die verantwortlichen Akteure der Stiftung gehen von einem Leitbild von Familie aus, das eine funktionierende Familie voraussetzt, und vertrauen auf die Selbstheilungskräfte der Familie. Dieser konzentrierte Blick auf die „kleinste Keimzelle der Gesellschaft“ birgt die Gefahr, dass diejenigen Familien keine ausreichende Berücksichtigung finden, die besonders im Fokus von Fördermaßnahmen stehen müssten.

## 7.5 Zusammenfassung: Wirkungen im politischen System

Es bleibt festzuhalten, dass die Maßnahmen der „Thüringer Familienoffensive“ eines der grundlegenden Projekte der Regierung Althaus ab 2004 bilden. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in den steigenden Kosten im KiTa-Bereich bis zum Jahr 2004. Doch nicht allein fiskalisch begründet ist diese Maßnahme, es sollte auch um die Stärkung von Familien und die Einführung einer echten Wahlfreiheit für Eltern gehen.

Mit einem gewissen Abstand erscheint es, dass zu wenig über die Vorteile der TFO gesprochen wurde. Merkmale wie die Absenkung des Rechtsanspruchs ab dem zweiten Geburtstag des Kindes, die Einführung der Wahlfreiheit wo das Kind im dritten Lebensjahr betreut wird sowie die Anhebung des TEG-Betrages bei Geschwisterkindern, wurden bei der Präsentation der TFO im Jahr 2005 womöglich nicht ausreichend betont. Generell wurden die Akteure im Feld, die sich dann auch im Volksbegehren gegen die TFO aussprachen, von Beginn an wohl zu wenig mitgenommen. Demgegenüber erfahren die Maßnahmen der TFO in repräsentativen Bevölkerungsbefragungen und damit auf der Basis rudimentären Wissens in der Regel eine hohe Zustimmung.<sup>683</sup>

Nachdem das Thüringer Familienfördergesetz am 8. Dezember 2005 beschlossen wurde, konnte das umstrittene Gesetz zum 1. Januar 2006 in Kraft treten. Inzwischen hatte sich der Trägerkreis des „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ entschlossen, das Familienfördergesetz durch ein Volksbegehren rückgängig machen zu wollen. Wesentliche Änderungsforderungen zum Familienfördergesetz waren die Absenkung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz für Gesamt-Thüringen ab dem ersten Geburtstag, eine deutliche Veränderung der Finanzierung sowie eine bessere Personalbemessung in den Einrichtungen. Das Thüringer Verfassungsgericht in Weimar erklärte am 5. Dezember 2007 mit 5:4 Stimmen den Gesetzesentwurf des „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik“ für unzulässig.

Die symbolische Bedeutung der politischen Auseinandersetzung um die TFO ist erheblich. Eine systematische Auswertung der Präsenz des Themas in den landesweiten Medien war im Rahmen der Evaluation aus Zeitgründen nicht möglich. Gleichwohl kann wohl festgestellt werden, dass kein landespolitisches Thema derart häufig in der Presse und in anderen Medien Erörterung fand, in der Regel mit kritischer Färbung. In den Jahren 2008 und 2009 erscheinen drei Diskursarenen hervorhebenswert: die Thematisierung bzw. Politisierung des „Thüringer Bildungsplanes“, die Intentionen der Regierungspartei CDU zur Weiterentwicklung der TFO und die Mobilisierungsinteressen der landespolitischen Opposition.

Ein weiterer Schwerpunkt des Evaluationsvorhabens hinsichtlich der Wirkungen der TFO im politischen Bereich konzentrierte sich auf die Reflexion der geschlechtersensiblen Ausgestaltung der TFO. Dem Rahmen der ausgewählten Gesetzesbestandteile der Gesamtstudie folgend, lag der gleichstellungsperspektivische Analysefokus auf dem Thüringer Erziehungsgeld (TEG). Gleichstellungspolitische Relevanz erlangt das Instrument bezüglich seiner Konzeption, die Zeit des beruflichen Ausstiegs in der Familiengründungsphase auch im dritten Lebensjahr des Kindes finanziell zu fördern.

Die forschungsleitende Hypothese, wonach das Potenzial des TEG die tatsächliche Gleichstellung zu fördern parteipolitisch kontrovers eingeschätzt wird, konnte durch die Rekonstruktion der differierenden Deutungsmuster der politischen Akteure plausibilisiert werden. Im Rahmen einer adäquaten Anwendung der Strategie des Gender Mainstreaming und damit der Absicherung einer tatsächlicher Gleichstellungsbemühungen zwischen Mann und Frau ist eine Erhebung geschlechterdifferenzierender Daten über das TEG zur Anerkennung familialer Erziehungsleistungen unerlässlich.

Bei den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege stellte sich die grundsätzliche Frage, ob diese insbesondere als Akteure der Verwaltung von Kindertagesstätten und damit von Fachlichkeit, oder als politische Akteure in die Evaluationsstudie Eingang finden sollen. Die Erfahrung im Forschungsprozess legt jedoch nahe, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als primär politische Akteure zu verstehen. Bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes agierte die LIGA als relevanter politischer und fachlicher Akteur. Im Herbst 2005 forderte die LIGA ein Moratorium, womit diese explizit eine politische Rolle einnimmt. Im Jahr 2007 erscheint eine Studie zu Thüringer Kindertagesstätten, welche die LIGA gemeinsam mit der FH Erfurt erstellte. Die rekonstruierte hohe Politisierung und Polarisierung auf Seiten der befragten Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege dürfte auf das Deutungsmuster „Bedrohte Professionalität“ zurückgehen, welches in drei Dimensionen relevant wird: die Bedrohung finanzieller Ressourcen, die Bedrohung durch eine Laisierung der frühkindlichen Bildung und Erziehung sowie die Befürchtung einer Verschlechterung der Bedingungen organisierter Interessenvertretung durch die Zunahme kommunaler Kontrolle und Regulierung.

Die Evaluation der Wirkung der Landesstiftung FamilienSinn erfordert aufgrund der erst Ende 2008 abgeschlossenen Organisationskonsolidierung Zurückhaltung. Die Strukturen der Stiftung erweisen sich aber als problematisch. So fehlt im Gesetz eine Nachschusspflicht. Wird die Entkopplung der Finanzierung vom Landeshaushalt positiv bewertet, so erscheint unklar, ob die durch die Stiftung erwirtschafteten Kapitalerträge dauerhaft gesichert sind, bedingt durch z. B. vorher nicht kalkulierbare steigende Inflationsraten oder Teuerungen. Es besteht die Befürchtung einer Prekarisierung der finanziellen Absicherung von Familienförderung. Unübersehbar sind noch unklare Identifikationen mit dem Stiftungsziel bei zahlreichen Akteuren im Umfeld der Stiftung. Demgegenüber vertreten die Leitungsmitglieder der Stiftung die Position, dass es sich im Wesentlichen um Schwierigkeiten einer Aufbauorganisation handele und die Stiftung erst ab 2009 vollständig handlungsfähig ist.

Der Sinn von Familie manifestiert sich auf zwei Ebenen. Zum einen ist er Familienimmanent und insofern selbstreferent. Zum anderen wird ein fremdreferenter Sinn von Familie angesprochen, indem sie als Grundlage der Gesellschaft gedeutet wird.

Familie ist damit in einen ambivalenten Sinnzusammenhang eingebettet und verliert durch ihre öffentliche Position an Intimität. Diese Ambivalenz ist als grundsätzliches Dilemma der Familienpolitik immanent. Familienpolitik soll Familie in ihrer privaten Dimension fördern und schützen und gleichzeitig gesellschaftliche Axiome implementieren und sichern.

Politisch kann die TFO als ein Versuch interpretiert werden, innerhalb der auch die Bundespolitik kennzeichnende Umbruchlage der Familienpolitik (Elterngeld, „Krippenoffensive“) von einer eher konservativen Wohlfahrtsregimekonzeption hin zu einem sozialdemokratisch geprägten Regimekonzept<sup>684</sup> eine Parallelbewegung zu organisieren: von einem eher sozialistisch-sozialdemokratischen, die DDR-Tradition erinnernden Konzept der öffentlichen Verleugnung von Familie hin zu einem modernisiert-konservativen Modell der Betonung familiärer Kernfunktionen. Beide Bewegungen operieren mit expliziten, aber auch mit impliziten Annahmen, was zu Unklarheit, Ängsten und Verwirrung bei den Akteuren beiträgt. Diese irritierende Gemengelage erklärt die Politisierung und Mobilisierung des Themas Familienpolitik im Rahmen der Thüringer Landespolitik. Eine zentrale Rolle nehmen dabei zwei, nicht immer explizite Themen ein: die Bedrohung der Professionalität in der Frühpädagogik und der Konflikt um die der TFO implizite Konzeption des Geschlechterverhältnisses. Darüber hinaus gelang es bisher nicht ausreichend, bei relevanten Akteursgruppen Akzeptanz für die institutionellen Innovationen zu gewinnen (Thüringer Erziehungsgeld, Subjekt- statt Objektfinanzierung, Landesstiftung FamilienSinn).

---

684 siehe dazu Kap. 3.2

## 8 Zusammenfassung der Studie

Die mit dem „Thüringer Familienfördergesetz“ vom 16. Dezember 2005 implementierte „Thüringer Familienoffensive“ der Landesregierung Thüringen erwies sich als politisch ambitioniertes und zugleich kontroverses Reformkonzept für die Familien- und Bildungspolitik in Thüringen, das über die Landesgrenzen hinaus Beachtung findet. Das Gesetz enthielt, wie noch überwiegend üblich, keine Regelung zur Prüfung der Umsetzung (Implementation) und ihres Erfolges. Eine solche Evaluation erschien der Landesregierung jedoch zunehmend ratsam. Sie beauftragte die verantwortlichen Autoren dieses Berichts – Prof. Dr. Michael Opielka (Fachhochschule Jena) und Prof. Dr. Michael Winkler (Friedrich-Schiller-Universität Jena) – mit einer ausdrücklich als „explorativ“ bezeichneten Studie, die innerhalb von 11 Monaten – zwischen Februar und Dezember 2008 – erstellt werden sollte. Explorativ ist die Studie insbesondere, da mit knappen zeitlichen und ökonomischen Ressourcen die Wirkungen eines komplexen Gesetzesprogramms zu evaluieren waren.

Die „Thüringer Familienoffensive“ (kurz TFO) stellt eine öffentlich kontrovers diskutierte Politikreform dar. Umstritten ist zweierlei. Zum einen wurde die Finanzierung der Kindertagesstätten von der Objekt- auf die Subjektförderung umgestellt, gefördert werden durch das Land nur noch tatsächlich belegte Plätze. Damit geht, so die Kritiker, eine Verbetriebswirtschaftlichung der KiTa-Politik einher, letztlich gehe es nur um Kosteneinsparungen. Zum anderen wurde die Bezugsdauer für das Thüringer Landeserziehungsgeld in Höhe von 150 Euro monatlich (200 für das zweite, 250 für das dritte und 300 Euro für das vierte und weitere Kinder) auf das gesamte dritte Lebensjahr eines Kindes ausgeweitet. Mit dem Besuch einer Kindertagesstätte fließen pro Kind bis zu 150 Euro des Erziehungsgeldes in die Finanzierung des KiTa-Platzes. Das Erziehungsgeld bekommen die Eltern nur dann in voller Höhe, wenn sie ihr Kind selbst betreuen oder von einer Tagesmutter betreuen lassen. Kritisiert wird, dass damit ein Anreiz bestehe, Kinder zu Gunsten von verfügbarem Einkommen nicht in eine Kindertagesstätte zu geben.

Ziel der vorliegenden Evaluationsstudie ist die Analyse von Wirkungen der Thüringer Familienoffensive (TFO). Wünschenswert wäre eine Analyse langfristiger Resultate (Outcome) der drei Maßnahmenbündel (Neuordnung der KiTa-Finanzierung, Thüringer Erziehungsgeld, Errichtung Landesstiftung „FamilienSinn“) bei den Nutzergruppen, eventuell in einer hierarchisierten Form (Kinder, Eltern, Professionelle, Arbeitgeber, Öffentlichkeit usw.). Eine solche Analyse wäre methodisch extrem aufwändig bis unmöglich. Der Anspruch der vorliegenden Studie ist daher bescheidener: sie

verzichtet auf eine Outcome-Analyse bei der zentralen Nutzergruppe, den Kindern, und beschränkt sich auf die Untersuchung der Wirkungen bei empirisch leichter zugänglichen Akteursgruppen, wie insbesondere den Eltern, Fachkräften in KiTas und leitenden Mitarbeiter aus Verbänden und öffentlicher Verwaltung. Die Fragestellung lautet daher: *wie wird die TFO bei diesen Akteuren wahrgenommen, welche Deutungsmuster strukturieren diese Rezeption und wo werden Leistungen und Schwächen dieses Politikprogramms identifiziert?*

Die theoretischen und konzeptionellen Überlegungen wurden in zwei Hypothesen gebündelt, die sich auf zwei von drei Feldern der TFO beziehen: die Umstellung der KiTa-Finanzierung und die Änderungen im Thüringer Erziehungsgeld. Beide Hypothesen strukturieren die Teil-Studien zu den Akteursgruppen KiTa-Fachkräfte und Verwaltungsmitarbeiter, dienen aber auch als analytische Folie für die gesamte vorliegende Studie.

Die erste Hypothese geht davon aus, dass die TFO als Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Dienstleistungen rezipiert wird, und bei der Implementation des Gesetzes nur bis zur mittleren Führungsebene reicht. Die Landesregierung formuliert ausdrücklich das ökonomische Ziel der Effizienzsteigerung („Kindertageseinrichtungen müssen sicher und effizient – also bedarfsgerecht – finanziert werden.“). Aus Sicht der Akteure geht die Forschergruppe von einer Wahrnehmung der Umverteilung aus. Die Dimension Ökonomisierung kann in den Parametern „Transparenz im Marktgeschehen“, „Zeitregime“ oder „Zunahme betriebswirtschaftlicher Steuerung“ nachvollzogen werden.

Die zweite Hypothese geht davon aus, dass Akteure eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO rezipieren. Im Kern geht es um die Funktion des Thüringer Erziehungsgeldes im Kontext der Familien- und Bildungspolitik des Landes. Es kann vermutet werden, dass Akteure eine langfristige Verschiebung von öffentlich finanzierten Dienstleistungen hin zu Geldleistungen („von der Objekt- zur Subjektförderung“) wünschen bzw. befürchten. Hierbei sind unterschiedliche Fokussierungen der Akteursgruppen in der Familienpolitik zu unterstellen. Explizit gehen Professionelle (KiTa-Mitarbeiter, aber auch Verwaltung und Verbände) von der überlegenen Qualität und damit Förderungswürdigkeit von Dienstleistungen aus – was dem sozialdemokratischen Regimetypus entspricht. Implizit verbindet sich mit dieser Perspektive eine Wahrnehmung der Nutzer von Diensten als Klienten, deren Bedarf optimal durch Professionelle festzulegen ist – auch wenn unterdessen die Idee einer „Koproduktion“ von Dienstleistungen in der Fachdiskussion vertreten wird.

Zur Erforschung der zwei zentralen Fragestellungen kombiniert die vorliegende Studie ein quantitatives und ein qualitatives Forschungsdesign. Begründet wird die Methodenkombination damit, dass die Evaluation der Wirkungen der TFO unterschiedliche Akteursgruppen einbeziehen muss, die jeweils spezifische Erfahrungen einbringen. Die repräsentative Befragung von Eltern bzw. Erziehungsberechtigte mit Kindern im 3. Lebensjahr zielt darauf, deren aktuelle Situation unter Bedingungen der TFO sowie die Wahrnehmung der TFO darzustellen. Unter anderem sollte untersucht werden, ob das Thüringer Erziehungsgeld (TEG) dazu führt, dass Kinder aus sozial schwachen Familien den öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinstitutionen entzogen werden.

Die qualitative Studie kombiniert einen akteurszentrierten und funktionszentrierten Ansatz, indem Fachkräfte, Akteure der Verwaltungen und aus dem politischen System befragt werden. Ein methodisch offenes Vorgehen kann Erfahrungsräume und Deutungsmuster der relevanten Akteursgruppen adäquat erfassen. In der Evaluationsstudie kann eine Deutungsmusteranalyse einerseits dazu beitragen, die quantitativen Daten zu interpretieren. Andererseits entsteht ein klareres Bild von Wissensbeständen im Feld der TFO. Beispielsweise beeinflusst die Wahrnehmung der TFO und damit verbunden die Selbstadressierung der pädagogischen Fachkräfte massiv den Implementationserfolg im Feld.

In beiden Teilstudien folgte die Zusammensetzung der Zielgruppen aus erhebungstechnischen Gründen unterschiedlichen Logiken. Die Grundgesamtheit der quantitativen Teilstudie bildeten alle Haushalte mit Kindern, die im Zeitraum 1.7.2006 bis 31.12.2007 ein Kind im dritten Lebensjahr hatten bzw. haben und im Mai 2008 in Thüringen gemeldet waren. Die qualitative Studie musste aus der Vielfalt möglicher Standorte innerhalb Thüringens eine sehr begrenzte Auswahl treffen. Diese Auswahl wird, neben der Auswahl relevanter Akteure, dem empirischen Forschungsprozess vorausgestellt. Anvisiert ist die Kontrastierung der verschiedenen Ebenen von Landeshauptstadt, Mittelstadt, Kleinstadt bzw. Gemeinde. In Abstimmung von Interessen der Forschergruppe und Wünschen des Auftraggebers werden 5 Standorte ausgewählt (Erfurt, Jena, Bad Blankenburg, Großmonra und VG Uder).

Die Analyse der TFO im Spiegel der verfügbaren Thüringer Daten zeigt, dass drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ein relativ konstantes Verhältnis von institutioneller und familialer Erziehung zu beobachten ist. Ausgehend von einer Besuchsquote der Zwei- bis Dreijährigen von 79,5 Prozent im Jahr 2006, ist sie 2007 um 6,1 Punkte auf 73,4 Prozent zurückgegangen. Nach dem aktuellen Bericht zur Kindertagesbetreuung des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS) ist zum Stichtag 31.3.2008 die KiTa-Besuchsquote wieder um 2,7 Punkte auf 76,1 Prozent gestiegen.

Im Bundesvergleich hat Thüringen mit ausgewiesenen 95,9 Prozent die höchste Quote der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten der Kinder über drei Jahren. Auch die Inanspruchnahme einer KiTa der Ein- bis Zweijährigen hat sich seit 2006 von 27,9 Prozent konstant auf aktuelle 34,6 Prozent erhöht. Diese Werte sprechen für eine hohe Akzeptanz und Notwendigkeit institutioneller Kinderbetreuungsangebote. Im Ländervergleich erscheint die Thüringer KiTa-Politik quantitativ ambivalent: ein hoher Versorgungsgrad geht mit unklaren Personalausstattungswerten einher. Die Folgen für die Qualität der KiTa-Erziehung sind ebenfalls unklar, belastbare Daten fehlen hierfür im Ländervergleich.

Die quantitative Untersuchung bei Eltern hat gezeigt, dass der größte Teil der Familien eine öffentliche Betreuungsform im dritten Lebensjahr ihres Kindes nutzt. Die Fallzahl derjenigen, die nur in der Familie erziehen, ist in der vorliegenden Untersuchung gering, wobei wahrscheinlich ist, dass diese Gruppe unterproportional auf die Befragung reagierte. Daher ist auch die Aussagekraft der Untersuchung über diese Gruppe geschwächt. Als wichtige Faktoren für die Entscheidung, zu Hause zu erziehen, sind finanzielle Gründe und damit auch das TEG sowie keine anderweitigen Verpflichtungen mindestens eines Elternteils zu benennen. Tagesmütter sind im Vergleich zur KiTa von geringer Bedeutung für die Familien mit Kindern im dritten Lebensjahr. Kombinationen von Betreuungsformen im Sinne der TFO werden nur von wenigen Familien in Anspruch genommen. Einen Zusammenhang zwischen Einkommensbezug und KiTa-Besuch kann man aus der Studie nicht ableiten. Das Thüringer Erziehungsgeld hat ebenso nur für ein Sechstel der Familien Entscheidungsrelevanz bei der Wahl einer Betreuungsform. Dieser Befund findet seine Entsprechung in der geringen Akzeptanz des TEG beim KiTa-Personal und Verwaltungsakteuren, die sich in der qualitativen Studie zeigt.

Der überwiegende Teil der Eltern ist mit dem pädagogischen Personal der genutzten Betreuungseinrichtungen zufrieden und gibt an, dass sich auch das Kind wohl fühlt. Bei der Wahl einer Einrichtung spielt das Angebot vor Ort eine wesentliche Rolle, was dazu führt, dass viele Eltern auch im dritten Jahr der TFO mit dem Angebot unzufrieden sind und eine Vergrößerung wünschen. In diesem Zusammenhang von Wettbewerb und Konsumentensouveränität zu sprechen, ist angesichts des als zu gering empfundenen und relativ konstanten Angebotes unangemessen. Qualität ist für die Eltern ein wichtiges Kriterium bei der Entscheidung für eine Betreuungsform und es werden deutliche Differenzen zwischen den Angeboten wahrgenommen. Diese sollten jedoch nicht als Folge von Wettbewerb interpretiert werden, da ein solcher nur bedingt existiert. Die KiTa wird von vielen Eltern für die Kinderbetreuung gewählt, da dort die Möglichkeit für soziale Kontakte unter den Kindern besteht, eine Option, die die Familie selbst weniger bieten kann.



Mehr als ein Drittel der Eltern konstatierten eine Kostensteigerung für die Betreuung ihres Kindes. Mit hoher Sicherheit kann gesagt werden, dass die TFO die Mitsprachemöglichkeit der Eltern – entgegen den Erwartungen der Initiatoren – kaum verändert hat, diese aber von den meisten Eltern als ausreichend empfunden wird. Bezüglich des von der TFO anvisierten verringerten bürokratischen Aufwandes für die Organisation der Kinderbetreuung kann gesagt werden, dass die Beurteilung zwar sehr heterogen ausfällt, dennoch wäre es unangemessen, von einer Vereinfachung zu sprechen, da ein Drittel der Eltern diesen als groß bis sehr groß beurteilt. Gleiche Befunde zeigen Verwaltungsakteure, die den hohen bürokratischen Aufwand für die Eltern und Verwaltungen beklagen. Die Daten weisen die KiTa als eine zentrale Informationsquelle rund um die Betreuung der Kinder sowie über Optionen der TFO aus.

Im Rollenverständnis zeigt sich tendenziell ein Rückgang in den wahrgenommenen Differenzen zwischen Mann und Frau, dennoch kommt der Frau auch im dritten Lebensjahr eher die Aufgabe der Kindererziehung und weniger die der Erwerbsarbeit zu. Die Vereinbarung von Arbeit und Beruf scheint in Thüringen weitestgehend verwirklicht, dennoch geben viele Eltern an, dass es Einschränkungen gibt und demnach noch sichtbarer Optimierungsbedarf in der institutionellen Betreuung besteht. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz wird von den Eltern mehrheitlich begrüßt, allerdings auch eine Ausweitung auf das zweite Lebensjahr gewünscht. Der Wunsch der Eltern korrespondiert mit den Forderungen von KiTa-Fachkräften und Verwaltungsakteuren, womit die Selbstverständlichkeit oder Normativität der Institution KiTa unterstrichen wird.

Eine entscheidende Größe, die von der TFO unberührt bleibt, ist jedoch die Wirtschaft selbst. Darauf verweisen Schwierigkeiten, vor allem bei den Frauen, bei der Rückkehr ins Erwerbsleben – auch wenn diese von einer Mehrheit als gelungen betrachtet wird – sowie die hohe Wochenarbeitszeit, insbesondere der Männer (über 40 Stunden), die folglich auch bedeutend weniger am Familienleben teilnehmen können. Die Eltern kennen die für sie vermutlich relevantesten Maßnahmen der TFO, insgesamt fühlen sie sich jedoch ungenügend über familienpolitische Maßnahmen informiert.

Für den Bereich der pädagogischen Fachkräfte kann festgestellt werden, dass eine systematische Implementation der TFO nicht erfolgt ist. Die Individualisierung des Implementationsprozesses führt zu einem äußerst heterogenen Bekanntheitsgrad auf mäßigem und hoch selektivem Niveau. Es entsteht ein Missverhältnis zwischen der fehlenden Adressierung und der hohen unmittelbaren und multiperspektivischen Betroffenheit der Fachkräfte von den Gesetzesinhalten.

Die Ökonomisierung oder Verbetriebswirtschaftlichung des KiTa-Bereichs wurde von der Landesregierung ausdrücklich mit dem Ziel der Steigerung von Effizienz durch eine bedarfsgerechte Förderung der Einrichtungen begründet. Die Hauptverantwortung in der Finanzierung einer funktionierenden Betreuungsinfrastruktur liegt nun, in Folge der subjektgebundenen Förderung verstärkt im Bereich der Kommunen. Deren ökonomisches Potential modifiziert die landesrechtlichen Vorgaben, was die Situation in den KiTas positiv oder negativ beeinflusst. Mehrheitlich waren in den Einrichtungen Reduktionserfahrungen in der Personalausstattung und Verschärfung der Zeitbudgets die Folgen des veränderten Finanzierungsgefüges vorzufinden. Insbesondere Strategien zur Optimierung der personellen Mindestausstattung präkarisieren den pädagogischen Alltag, erhöhen den Druck zur maximalen Auslastung der Einrichtung und verschlechtern damit die Voraussetzungen für die individuelle Förderung der Kinder. Eine aus fachlicher Sicht gebotene Koproduktion von Erziehungsleistungen durch Eltern und KiTa sowie die erfolgreiche Implementation und Umsetzung des Thüringer Bildungsplans scheinen vor diesem Hintergrund als problematisch.

Die politische Intention den KiTa-Bereich als einen Ort der Dienstleistung und als Markt frühkindlicher Bildungsangebote zu konzipieren, erscheint in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. Zum einen werden Familien in diesem Markt zu Konsumenten professioneller pädagogischer Dienstleistungen, jedoch auch zu deren Alternative. Der Gedanke einer Koproduktion von Erziehungsleistungen zwischen Familie und professionellen Betreuungsangeboten wird im Familienkonzept der TFO zwar vorausgesetzt. In den Deutungsmustern der Fachkräfte zu Familie findet sich jedoch nur eine teilweise Entsprechung. Damit konfligieren die neuen Familienkonzepte häufig mit den Deutungsmustern der Akteure. Die Logik der Ökonomie in Gestalt eines Konsument-Dienstleister-Verhältnisses ist für den Erziehungsprozess nicht angebracht, sie klammert die Eigenlogik von Familie und insbesondere die Affektivität im Erziehungsprozess aus. Zum anderen ergab die Untersuchung differenzierte Befunde hinsichtlich der Wettbewerbssituation professioneller Infrastruktur: Tendenziell steht einer höheren Nachfrage von Seiten der Eltern, vor allem in den städtischen Standorten, keine ausreichende Angebotsstruktur gegenüber. Auch die verschiedenen Betreuungsalternativen – KiTa, Familie, Tagespflegeperson – divergieren erheblich in ihrer Verfügbarkeit. Grundsätzlich wird das erweiterte Wunsch- und Wahlrecht der Eltern jedoch sehr positiv bewertet, auch kleinere Gemeinden sehen in ihm eine Möglichkeit sich positiv zu positionieren.

Die Rezeption der neuen Auslegungen von Familie als Konsument und Alternative zu institutionellen Angeboten kann auch im Hinblick auf den individualisierten Implementationsprozess in den Deutungsmustern der Akteure nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden. Im pädagogischen Feld kristallisierten sich vier idealtypische Deutungsmuster von Familie heraus: Am stärksten sind Deutungsmuster tradierter Familienkonzepte vertreten, anschließend folgen das Deutungsmuster von Familie als Bedrohung und die familienergänzende Sichtweise. Das Deutungsmuster von Familie als Konsument findet sich unter den Akteuren nur vereinzelt. Der Gedanke der Koproduktion von Erziehungsleistungen zwischen Familie und professionellen Betreuungsangeboten wird in den Familienkonzeptionen der TFO zwar vorausgesetzt, ist jedoch den Deutungsmustern der Fachkräfte nur teilweise immanent. Die Installation von Familie als autonome Einheit stellt sich in einem Feld, welches tendenziell die pädagogische Kompetenz vorrangig auf Seiten der eigenen Profession verortet schwierig dar. Der Familie als Alternative zu institutioneller Kinderbetreuung wird danach erzieherische Verständigkeit abgesprochen. Das Konzept selbst wird von den Akteuren als Versuch einer subversiven Refamilialisierung frühkindlicher Erziehungsleistungen gedeutet und kann unter dem Paradigma der Ost-West-Transformation als Bedrohung ostdeutschen Emanzipationspotenzials interpretiert werden. Die Subjektivierung und Pauschalierung von Leistungen, die Konstrukte von Effizienz, Transparenz und Dezentralisierung verabschieden das Bild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimietypus und entziehen der Gegenwart und Zukunft von Institutionen frühkindlicher Bildung die staatliche Hauptverantwortung.

Der zweite Teil der qualitativen Untersuchung richtet sich an leitende Mitarbeiter in den Verwaltungen der Gemeinden, Kommunen, zuständigen Jugendämter und an Bürgermeister. Bei deren Rekrutierung entsteht das Bild von Akteuren, die grundsätzlich Interesse zeigen, den Prozess der Evaluation zu nutzen und ihre Erfahrungen mit der TFO ausdrücken. Die Reaktionen im Prozess der Befragung verweisen aber darauf, dass Fachlichkeit teils massiv von politischen Aspekten überlagert wird, was zu deutlichen Unsicherheiten führt. Die TFO adressiert dezentrale Verwaltungseinheiten mit dem Ziel der effizienten und transparenten Dienstleistungserbringung. In der vorliegenden Studie nehmen sich alle befragten Verwaltungsakteure grundsätzlich als Adressaten des Gesetzes wahr und bewerten die Verantwortungszuschreibung für sich selbst als positiv. Hintergrund dieser Einschätzung ist das Deutungsmuster kommunaler Selbstverwaltung, was eine grundsätzliche Verantwortungsübernahme für KiTas vor Ort beinhaltet. Anders sieht das Bild aus in der Fremdwahrnehmung und insbesondere aus Sicht der Jugendämter. In den Deutungsmustern pädagogischer Fachlichkeit und der aktiven sozialpolitischen Verantwortung – bei kommunalen Verwaltungsspitzen – werden deutliche Zweifel geäußert, dass Verantwortungsübernahme vor Ort funktioniert. Die Verantwortungszuschreibung trifft bei Gemeinden

und Kommunen auf sehr unterschiedliche Voraussetzungen. Dies betrifft ökonomische und fachliche Strukturen, aber auch Deutungsmuster, die dessen erfolgreiche Umsetzung erschweren. Ein wichtiger Befund der Teilstudie ist, dass die TFO das Deutungsmuster professioneller Fachlichkeit herausfordert. Die Autonomie der Selbstverwaltung und Ansprüche von Fachlichkeit stehen insbesondere auf Landkreisebene konkurrierend gegenüber. Dies wird dann zur Gefahr, wenn vor Ort Verantwortliche die vom Land zugeschriebene Verantwortung nicht wahrnehmen und umsetzen. Als Parameter der Dezentralisierung wird die Steigerung der Effizienz der Verwaltung herangezogen. Das zentrale Deutungsmuster der Verwaltungsakteure zur TFO bezieht sich nicht auf effiziente Praxis vor Ort, wie vom Gesetz intendiert, sondern beinhaltet den Vorwurf der Kostensenkung durch das Land. Kritik aus dem Deutungsmuster der Fachlichkeit führt insbesondere bei Jugendamtsakteuren zu einer durchgängig negativen Bewertung. Kommunen bekommen durch individuelle Abrechnungsmodi die Möglichkeit, Kosten effizient und transparent zu halten. Zum zentralen Indikator pädagogischer Qualität wird über die Fälle hinweg die fast durchweg als prekär wahrgenommene Personalausstattung – analog der Befunde der KiTa-Studie. Effizienz ist eine Effizienz der Kosten im Interesse des Landes. Der Vergleich zur KiTa-Studie verdeutlicht, dass der Fokus der Verwaltung breiter und differenzierter angelegt ist. Charakteristisch erweist sich hierbei ein distanzierter Blick. Eine der KiTa-Studie vergleichbare, betroffene und gekränkte „Innensicht“ findet sich in der Verwaltungsstudie nicht. Insgesamt werden die Einschätzungen zur TFO aus den Deutungsmustern pädagogische Fachlichkeit, aktive sozialpolitische Verantwortung – bei kommunalen Verwaltungsspitzen – und durch Konzepte zur Verantwortung im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung strukturiert.

Die zweite Hypothese der Schwächung der Institution KiTa zu Gunsten von Familien weist für die befragten Akteure in den Verwaltungen eine deutlich geringere Relevanz auf als die Frage der Ökonomisierung und Regulierung. Die zweite Hypothese geht davon aus, dass Akteure eine Verschiebung im Verhältnis von Geld- und Dienstleistungen durch die TFO wahrnehmen. Fraglich war, ob Akteure durch das Wahlrecht im dritten Lebensjahr und die Pauschalierung der Landeszuschüsse eine langfristige Verschiebung von öffentlich finanzierten Dienstleistungen hin zu Geldleistungen wünschen bzw. befürchten. Die geringere Relevanz der Verschiebung von Geld- und Dienstleistungen erklärt sich damit, dass die Verwaltungsakteure in ihren grundlegenden Gewissheiten oder ihrer habituellen Sicherheit nicht beeinträchtigt werden. Die Semantik von „Familienoffensive“ lässt für Fachkräfte in KiTas diffus einen Regimewechsel erahnen. Von einem Gefühl der Bedrohung durch Umstellungen der TFO kann bei Verwaltungsakteuren dagegen nicht gesprochen werden. Diese zeigen deutlich mehr Sicherheit in Bezug auf Institutionen. Zum einen spielt ein Rückgang der Besuchsquote im dritten Lebensjahr nur in einem Fall überhaupt eine Rolle.

Zum anderen sind die Akteure sicher darüber, dass Eltern ganz selbstverständlich auf KiTas als soziale Dienstleistung zugreifen. KiTas und die Betreuung von Kleinkindern sind selbstverständlicher Bestandteil der Organisation des Lebens junger Familien. Vor diesem Hintergrund wird auch das TEG kritisch bewertet. In den Deutungsmustern erscheint die Verknüpfung der Inanspruchnahme eines KiTa-Platzes im dritten Lebensjahr mit dem TEG als kulturell fremdartig, konservativ oder als westliches Muster. Es kann festgehalten werden, dass eine Verschiebung im Verhältnis von sozialen Dienstleistungen hin zu Geldleistungen nicht gewünscht und auch nicht befürchtet wird. Insofern besteht eine Kluft zwischen gedeuteter Intention des Gesetzes und einer faktischen Realität vor Ort.

Die befragten Verwaltungsakteure zeigen eine geringe Akzeptanz des TEG. Das TEG erfährt in den Deutungsmustern eine ähnliche Fokussierung und Brisanz wie die Subjektförderung. Dieser Befund überrascht kaum, da die Geldleistung einer normativ starken institutionellen Logik entgegen steht. Die geringe Akzeptanz beinhaltet zudem Kritik an der Abstimmung mit dem Bundeserziehungsgeld und hohem Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung, was insbesondere die Regelung zur Abtretung betrifft. Geringe Akzeptanz weist das TEG jedoch auch in der spezifischen Logik der Verwaltung auf, womit ein gesteigerter Verwaltungsaufwand angesprochen ist.

Der Analyse des politischen Systems kommt im Evaluationsprojekt eine zentrale Rolle zu, da die TFO in der Vergangenheit politisch ausgesprochen kontrovers diskutiert wurde und noch heute wird. Im Rahmen der jährlich stattfindenden studentischen Fachtagung „Jena social“ der Fachhochschule Jena wurde daher ein Forschungsworkshop durchgeführt. Politiker verschiedener politischer Parteien und Ebenen hatten dort die Gelegenheit, öffentlich ihre Position darzulegen. Ein weiterer Workshop widmete sich dem Spitzenverband der Verbände der freien Wohlfahrtspflege (LIGA). Ein dritter Bereich ist die Untersuchung der Stiftung „FamilienSinn“. Im Kontext des politischen Systems wurde zudem die TFO unter Gleichstellungsgesichtspunkten analysiert.

Politisch kann die TFO als ein Versuch interpretiert werden, innerhalb dieser auch die Bundespolitik kennzeichnende Umbruchlage der Familienpolitik (Elterngeld, „Krippenoffensive“) von einer eher konservativen Wohlfahrtsregimekonzeption hin zu einem sozialdemokratisch geprägten Regimekonzept eine Parallelbewegung zu organisieren: von einem eher sozialistisch-sozialdemokratischen, die DDR-Tradition erinnernden Konzept der öffentlichen Verleugnung von Familie hin zu einem modernisiert-konservativen Modell der Betonung familiärer Kernfunktionen. Beide Bewegungen operieren mit expliziten, aber auch mit impliziten Annahmen, was zu Unklarheit, Ängsten und Verwirrung bei den Akteuren beiträgt. Diese irritierende

Gemengelage erklärt die Politisierung und Mobilisierung des Themas Familienpolitik im Rahmen der Thüringer Landespolitik. Eine zentrale Rolle nehmen dabei zwei, nicht immer explizite Themen ein: die Bedrohung der Professionalität in der Frühpädagogik und der Konflikt um die der TFO implizite Konzeption des Geschlechterverhältnisses. Darüber hinaus gelang es bisher nicht ausreichend, bei relevanten Akteursgruppen Akzeptanz für die institutionellen Innovationen zu gewinnen (Thüringer Erziehungsgeld, Subjekt- statt Objektfinanzierung, Landesstiftung FamilienSinn).

Die materiellen Effekte der TFO für die beteiligten Akteure erscheinen – unter dem Vorbehalt einer noch immer unbefriedigenden Datenlage in der Jugend- und Familienhilfe beispielsweise zur Kostenträgerschaft oder zur Auswirkung von Transfers wie dem Landeserziehungsgeld – insgesamt nicht darauf hinzudeuten, dass sich die Landesebene in Thüringen aus der Verantwortung für die Familien zieht. Im Gegenteil gehört das Land im Bundesländervergleich zur Spitzengruppe bei Investitionen sowohl für Kindertageseinrichtungen wie für Geldleistungen an Familien. Die quantitativen wie die qualitativen Forschungsbefunde der vorliegenden Studie weisen allerdings darauf hin, dass diese Leistungen des Landes bei einem großen Teil der Akteure in der Familienpolitik mit Ängsten und Misstrauen gedeutet werden. Die Forschergruppe vermutet, dass dieses Misstrauen die Folge einer zu wenig partizipatorisch angelegten Politikimplementation sein dürfte. Damit wurden wesentliche, von der Mehrheit der Akteure gewünschte Elemente der TFO wie die Absenkung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz oder die im Bundesvergleich relativ niedrigen Elternbeiträge nicht einer positiven Bewertung unterzogen. Der Mangel an Partizipation wird als fehlende Kontextsensibilität interpretiert, die Dezentralisierung der Verantwortung für die KiTa-Politik auf die kommunale Ebene wird zumindest bei Eltern und Fachkräften als ein Verlust von Rechtssicherheit und damit Verlässlichkeit von Politik wahrgenommen. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine starke Symbolisierung von Politik („Familienoffensive“) hohe Anforderungen sowohl an die Kohärenz von Symbol und Realität wie an die öffentliche, politische Kommunikation stellt.

## 9 Empfehlungen

Familien- und Bildungspolitik sind äußerst sensible Politikfelder, die ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Kontextsensibilität erfordern. Sie sind einerseits geprägt durch kontroverse gesellschafts- und ordnungspolitische Interpretationen zur Bedeutung von Familie, zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Rolle von Bildung bei der Herstellung von Chancengleichheit. Andererseits wirkt auf diesen Politikfeldern eine nicht leicht verständliche Konfliktlage zwischen der Aufgabe von Professionellen, insbesondere pädagogischen Fachkräften, und der Aufgabe des Laiensystems, also der Familien selbst. Autonomie und Kompetenz von Familien werden durch Professionelle noch viel zu wenig als Ressource, Qualität und Ansatz für Unterstützung verstanden. Eine konstruktive Vermittlung von ost- und westdeutschen Familienleitbildern und damit tatsächliche Wahlfreiheit setzt voraus, dass Familiensystem und professionelles System komplementär gedacht werden.

Umso wichtiger erscheint vor diesem Hintergrund, dass die gesellschaftlichen Akteure und die politisch Verantwortlichen die Entwicklung und Implementation von Reformprogrammen in einem offenen, partizipatorischen („deliberativen“) Kommunikationsprozess organisieren. Die Untersuchung der Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“ (TFO) bei den relevanten Akteuren in Thüringen konnte zeigen, dass diese Bedingung nur eingeschränkt erfüllt wurde. Die Folge ist eine konflikthafte Gemengelage, die eine sachliche Auseinandersetzung über die Chancen der TFO und ihre produktive Weiterentwicklung erschwert. Diese Weiterentwicklung setzt voraus, dass die gemeinsame Verantwortung von Land, Kommunen, Fachkräften und Eltern für das System frühkindlicher Betreuung und Erziehung erkannt und wahrgenommen wird.

Wesentliches Ziel der Evaluation der TFO ist die Entwicklung und Begründung von Empfehlungen an die Thüringer Landespolitik. Dabei ist einerseits zu vermeiden, dass die Empfehlungen unmittelbar parteipolitisch adressiert erscheinen und interpretiert werden. Andererseits müssen die Empfehlungen ein hinreichendes Maß an politischer und institutioneller Konkretheit aufweisen, um im politischen System auf Resonanz zu stoßen.

Den Autoren der vorliegenden Evaluationsstudie ist bewusst, dass politische Entscheidungsträger komplexe empirische Analysen und theoretische Begründungen aufgrund ihrer Selektionszwänge nicht immer vollständig rezipieren können. Sie richten sich insoweit auch an wissenschaftlich gebildete und interessierte Experten

innerhalb des politischen und administrativen Systems, die für die Formulierung von detaillierten Politikprogrammen zuständig sind. Zugleich ist in einer „Wissensgesellschaft“ die Zugänglichkeit von Expertenwissen für alle Betroffenen und Interessierten aus demokratischen Gründen unerlässlich. Die Empfehlungen müssen daher auch aus sich selbst heraus Plausibilität beanspruchen können. Unterschieden werden dabei zwei Klassen von Empfehlungen bzw. Hinweisen: *direkt* aus den Forschungsbefunden ableitbare und *indirekt*, mittelbar aus den Befunden abgeleitete Empfehlungen der Autoren als Experten auf dem Gebiet der Familienpolitik und der frühkindlichen Bildung.

**1. Die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr.**

Die Ausweitung liegt im Interesse der meisten befragten Eltern. Sie entspricht internationalen Standards und wird zunehmend durch Städte und Gemeinden in Thüringen garantiert. Zudem ist der erweiterte Rechtsanspruch ab 2013 bundesgesetzlich fixiert. Die Ausweitung setzt voraus, dass eine angemessene Personalausstattung gewährleistet werden kann.

**2. Die Verbesserung der Politikimplementation durch partizipatorische Prozessgestaltung.**

Diese Empfehlung greift die problematische Erfahrung der TFO und der eher positiven Erfahrung der Initiatoren des „Thüringer Bildungsplanes“ auf. So scheint die Entwicklung des „Thüringer Bildungsplans“ verglichen mit der Thüringer Familienoffensive beteiligungsöffnender erfolgt zu sein. Die bisher auf Verwaltung und Träger begrenzten Implementationsstrukturen (Monitoringgruppe) sollten erweitert und durch öffentliche Diskussionen begleitet werden.

**3. Eine Verbesserung der Personalausstattung (insbesondere für Vorbereitungszeiten, Diagnostik, Dokumentation, Fortbildung, Elternarbeit) zumindest auf das mittlere Niveau im deutschen Ländervergleich in allen Altersgruppen. Erwägenswert ist ein Personalschlüssel, der den anerkannten internationalen Standards entspricht, d.h. pro Fachkraft folgende Werte nicht unterschreitet: 4 Kinder unter 12 Monaten, 6 Kinder im zweiten Jahr, 8 Kinder im dritten Jahr und 15 Kinder zwischen 3 und 6,5 Jahren (Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission, NAEYC).**

Auf der Grundlage des vorhandenen Datenmaterials (Bertelsmann-Stiftung, Statistisches Bundesamt, DJI, UNICEF u.a.) ist davon auszugehen, dass die hohe realisierte quantitative Bedarfsdeckung in Ostdeutschland mit einem erheblichen Rückstand bei der Personalausstattung erkaufte wird. Die Überalterung des KiTa-Personals erfordert kurzfristig neue Strategien der Personalrekrutierung (Team-Teaching / gemischte Teams usw.). Die für eine Verbesserung des Personalschlüssels erforderlichen Mehrkosten werden alle Beteiligten (Land, Kommunen, Träger, Eltern) fordern. Es erscheint sinnvoll, mit allen Beteiligten



eine Arbeitsgruppe zu bilden, die überlegt, wie der Schlüssel mittelfristig aussehen soll und wie die Mehrkosten umgelegt werden sollen. Vor- und Nachbereitungszeiten sollten in den allgemeinen Personalschlüssel integriert werden. Eine deutliche Verbesserung der Personalausstattung und zugleich eine erweiterte Nutzung von KiTas, vor allem in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes, führen mittelfristig zu erheblichen Mehrkosten. Der erforderliche politische Diskurs sollte die Frage einschließen, ob Elternbeiträge im frühkindlichen Betreuungs- und Bildungssystem zeitgemäß sind.

4. **Die Sicherstellung von Handlungs- und Rechtssicherheit bei der Umsetzung von Politikreformen. Hierzu gehört beispielsweise eine koordinierte Unterstützung der Träger von Kindertagesstätten bei der Umsetzung der subjektbezogenen Abrechnungspraxis durch geeignete Instrumente (z.B. PC-gestützte Eingabe) und Schulungen.** Diese Empfehlung erinnert daran, dass jede administrative Änderung auf der Nutzerseite alltägliche Störungen verursachen kann, die die Akzeptanz von Reformen verzögern oder verhindern. Die Gewährleistung von Handlungs- und Rechtssicherheit ist vor allem im Prozess der Dezentralisierung und Deregulierung von Verfahren von erheblicher Bedeutung.
5. **Eine verbesserte Abstimmung des Thüringer Erziehungsgeldes (TEG) mit den Regelungen des Bundeselterngeldes insbesondere im 2. Lebensjahr des Kindes, beispielsweise durch Ausweitung des Rechtsanspruches.** Das TEG wirkt ökonomisch präventiv gegen Familien- und Kinderarmut und – durch die Abtretung bei KiTa-Besuch – entsprechend einem Betreuungsgutschein. Es belässt dabei die Verfügung in den Händen der Eltern und sorgt für Wahlfreiheit. Bedenkenswert erscheint, den Anteil der Eltern an den KiTa-Kosten auf diese Abtretung zu beschränken. Damit entfällt der Vorwurf einer „Herdprämie“.
6. **Sinnvoll erscheinen eine Abschaffung der Abtretungsregel unmittelbar an die KiTa und ein Ersatz beispielsweise durch eine verwaltungsinterne Abtretung unmittelbar von auszahlender Stelle an die Kommune.** Diese Neuregelung würde einem verbreiteten Unbehagen bei Eltern und Fachkräften entgegen kommen.
7. **Die Weiterentwicklung der in Thüringen erst rudimentär vorhandenen „Familienzentren“ unter Berücksichtigung insbesondere der Modellpraxis in NRW (Integration psychosozialer Beratungsangebote und Maßnahmen der Elternbildung).** Diese Empfehlung nimmt einen zentralen Stellenwert ein. Sie basiert auf der Erfahrung von Kindertagesstätten als Kontakt- und Informationszentren für Eltern, als niedrigschwelligem Zugang auch für Eltern von Kindern mit besonderem Förderbedarf. Zugleich greift sie die Forderung nach einer erhöhten Sensibilität für Familien durch Fachkräfte auf. Ohne eine institutionelle Weiterentwicklung der KiTas in diesem Sinne ist eine Änderung professioneller Standards kaum

zu erwarten, da ansonsten Ängste und Beharrungstendenzen der vorhandenen Fachkräfte mobilisiert werden. Die Erfahrungen aus NRW legen nahe, dass eine erhebliche Ausweitung von Familienzentren nicht zu kurzfristig geplant werden darf und erhebliche Ressourcen der Begleitung, Schulung, Beratung und Evaluation erfordert.<sup>685</sup> Der Landesstiftung „FamilienSinn“ kann hier eine zentrale Bedeutung zukommen.

8. **Die Koordination zwischen den Anforderungen des „Thüringer Bildungsplans“ und der Thüringer Familienoffensive insbesondere durch Fort- und Weiterbildungsangebote für Fachkräfte in KiTas, Horten und Grundschulen. Hierzu gehört insbesondere die Berücksichtigung des aktuellen Standes der Säuglings- und Bindungsforschung.** Die integrierte Betrachtung familien- und bildungspolitischer Politikprogramme ist unerlässlich. Diese Empfehlung greift die Überforderungsängste und das Qualifizierungsinteresse bei Fachkräften auf.
9. **Die Änderung der Infrastrukturpauschale für die Kommunen (1.000 Euro pro Kind und Jahr) in Richtung einer Erhöhung des Landesanteils an der KiTa-Finanzierung.** Diese Empfehlung unterläuft auf den ersten Blick die Dezentralisierung der Familienpolitik, die im Grundsatz fachlich zu begrüßen ist. Angesichts der offensichtlichen Rückstände in der Finanzierung des KiTa-Personals kann der Landespolitik jedoch nur nachdrücklich empfohlen werden, zumindest in den nächsten Jahren eine stärkere Zweckbindung dieser Leistung an die Kommunen vorzunehmen. Kurzfristig sollte die bis 2007 mögliche Verwendung für Betriebskosten von KiTas wieder zugelassen werden. Damit wird zudem die Verhandlungsposition des professionellen Systems in den Kommunen gestärkt, was die Akzeptanz der TFO bei den freien Trägern verbessern dürfte.
10. **Die Verbesserung der Ausbildung und damit Professionalisierung des KiTa-Personals insbesondere durch Akademisierung der Führungskräfte und mittelfristig etwa der Hälfte aller Mitarbeiter sowie eine entsprechende Anhebung der Gehaltseinstufung.** Um die Zufriedenheit der Eltern und die in ihren Augen hohe Bedeutung der KiTas zu wahren, muss das Ausbildungsniveau verbessert werden. Nur auf diesem Weg ist eine Professionalisierung der KiTa-Bildung und -Betreuung möglich, die zugleich den gesteigerten Erwartungen an Fachlichkeit bei Fachkräften und Eltern entgegen kommt. In Verbindung mit Empfehlung (3.) führt diese Empfehlung zu erheblichen Kostensteigerungen auf mittlere und weitere Sicht. Diese sind im Interesse einer Qualitätssteigerung der frühkindlichen Betreuung und Bildung allerdings unvermeidlich. Ergänzend zur Akademisierung des Personals ist in Übereinstimmung mit internationalen Erkenntnissen (z.B. OECD „Starting Strong“) die Einbeziehung von Assistenzkräften für geeignete Tätigkeiten

685

Dazu anschaulich und ausführlich der Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung NRW: Meyer Ullrich u.a. 2008

im Sinne von gemischten Teams („Team-Teaching“) zu fördern (Praktikanten, „ThüringenJahr“ usw.).

**11. Eine kontinuierliche Berichterstattung zur Lage der Familien und des frühkindlichen Bildungssystems in Thüringen beispielweise nach dem Modell des Familienreports in Bayern.**

Die Einführung des Thüringer Familienberichts kann nur nachdrücklich begrüßt werden. Allerdings steht zu befürchten, dass eine allein aus ministerialen Ressourcen getragene Familienberichterstattung, wie die Erfahrung des Thüringer Sozialberichts nahe legt, zur Diskontinuität neigt und nicht garantieren kann, dass wissenschaftliche Neutralität dominiert. Die bayerischen Erfahrungen einer Berichterstattung durch ein aus Landesmitteln gefördertes Familienforschungsinstitut erscheinen nachahmenswert.<sup>686</sup>

**12. Die Förderung einer kontinuierlichen Forschungsinfrastruktur durch die Einrichtung eines Thüringer Instituts für Familien- und Bildungsforschung. Erforderlich sind insbesondere Längsschnittstudien, die durch Ad-hoc- und Projektfinanzierungen nicht gesichert werden können.**

Ein solches Forschungsinstitut wäre ein signifikantes Signal der Landesregierung, dass Familienpolitik nicht nur zufällig und auf politischen Effekten basiert, sondern systematisch mit Bildungspolitik verknüpft reflektiert werden soll. Eine Verknüpfung mit der Thüringer Hochschulstruktur ist dabei sinnvoll.

Die „Thüringer Familienoffensive“ kann bei Berücksichtigung dieser Empfehlungen ihren Namen verdienen. Für die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker, für Fachkräfte, Verbände und Verwaltungen, aber auch für alle Thüringer Bürgerinnen und Bürger beinhaltet dieser Weg hohe Kosten. Der Gewinn für Familien, für Kinder und Eltern wäre groß.

---

686

Zuletzt Mühling u.a. 2007. Hierzu gehören kontinuierliche Sonderauswertungen in Abstimmung mit dem Statistischen Landesamt.

# 10 Verzeichnis der Abbildungen und Abkürzungen

## a) Abbildungen

Abbildung 1: Betreuung von Kindern zwischen 2 und 3 Jahren in Kinder tagesstätten in Thüringen nach Daten des TLS	51
Abbildung 2: Zentrale Ergebnisse des „Länderreport frühkindliche Bildungssysteme“ der Bertelsmann Stiftung	53
Abbildung 3: Personalschlüssel und Erzieher Kind Relation in Thüringen, Bundesvergleich (2006)	54
Abbildung 4: Pro Kopf Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Jahr 2006	55
Abbildung 5: Übersicht zu Tageseinrichtung für Kinder im Freistaat Thüringen 1996 2008	59
Abbildung 6: Beispiel für die Personalberechnung für Ganz und Halbtagsplätze an Hand einer gemischten Gruppe einer Kinder tagesstätte in Jena	65
Abbildung 7: Anzahl der Kinder in Kindertageseinrichtungen nach vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten	66
Abbildung 8: Anzahl und Altersstruktur des in Kindertageseinrichtungen tätigen Personals in Thüringen	67
Abbildung 9: Finanzierungsgemeinschaft Kosten Kindertagesstätten im Ländervergleich (Stand 2005)	70
Abbildung 10: Personalbedarf für die Betreuung in Kindertages einrichtungen (ohne Hortbetreuung) nach dem derzeitigen Mindest personalschlüssel (§ 14 Abs. 2 ThürKitaG)	73
Abbildung 11: Personalbedarf für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen (ohne Hortbetreuung) nach dem Mindestpersonalschlüssel im Gesetzentwurf zur Änderung des ThürKitaG	75
Abbildung 12: Typologie familienpolitischer Leitbilder in Deutschland	78
Abbildung 13: Vier Typen des Wohlfahrtsregime (Fokus Familienpolitik)	79
Abbildung 14: Fachkraft Kind Relation in Bezug zu Altersstufe und Gruppengröße	87
Abbildung 15: Hypothese 1 Ökonomisierung und Regulierung	92
Abbildung 16: Hypothese 2 Verschiebung von Geld zu Dienstleistungen	93
Abbildung 17: Forschungsdesign	94
Abbildung 18: Struktur des Samplings der KiTa Studie Methodik: qualitative Einzelinterview	103
Abbildung 19: Standorte und Zielgruppen der Verwaltungsstudie Methodik: qualitative Einzelinterviews	104
Abbildung 20: Zielgruppen der Expertenworkshops Methodik: qualitative Gruppen Interviews	105
Abbildung 21: Grundgesamtheit und Rücklauf Elternbefragung	109
Abbildung 22: Verteilung der Kreise	110
Abbildung 23: Rücklauf ausgewählter Orte	111
Abbildung 24: Frage 37 Wo befindet sich Ihr Hauptwohnsitz?	112
Abbildung 25: Frage 3 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie war Ihre familiäre Situation?	113
Abbildung 26: Anzahl der Kinder in den befragten Familien	113

Abbildung 27: Frage 42 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Waren Sie und ggf. Ihr Partner erwerbstätig (Mehrfachnennung möglich)?	114
Abbildung 28: Frage 43 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wieviele Stunden betrug Ihre tatsächliche Arbeitszeit pro Woche/ggf. die Ihres Partners?	115
Abbildung 29: Zusammenziehende nach Kinderzahl und Einkommen	116
Abbildung 30: Alleinerziehende nach Anzahl der Kinder und Einkommen	116
Abbildung 31: Frage 1 Wurde Ihr Kind vor seinem 2. Geburtstag außerhalb der Familie betreut? (Mehrfachnennung möglich)	117
Abbildung 32: Frage 8 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Für welche Betreuungsform/en außerhalb der Familie haben Sie sich entschieden? (Mehrfachnennung möglich)	118
Abbildung 33: Frage 4 Wie viele Betreuungsformen haben Sie sich bei Ihrer Suche nach einer Betreuung außerhalb der Familie angesehen (z.B. 3 Kindertagesstätten und 1 Tagesmutter = 4)?	119
Abbildung 34: Frage 4 nach einzelnen Orten Wie viele Betreuungsformen haben Sie sich bei Ihrer Suche nach einer Betreuung außerhalb der Familie angesehen (z.B. 3 Kindertagesstätten und 1 Tagesmutter = 4)?	120
Abbildung 35: Gründe für die Erziehung in der Familie, nachdem eine öffentliche Betreuungsform angesehen wurde	122
Abbildung 36: Frage 5 Wie waren die Qualitätsunterschiede zwischen den von Ihnen angesehenen Betreuungsformen?	123
Abbildung 37: Frage 6 Haben sich die Tagesmütter bzw. Mitarbeiter der KiTas bemüht, Sie für die jeweilige/n Betreuungsform/en zu gewinnen?)	124
Abbildung 38: Frage 7 Welche der folgenden Gründe spielten bei der Entscheidung für die von Ihnen gewählte/n Betreuungsform/en eine Rolle? (Mehrfachnennung möglich).	125
Abbildung 39: Frage 23 Welche anderen Betreuungsformen haben Sie noch genutzt? (Mehrfachnennung möglich)	126
Abbildung 40: Frage 24 Wie sollte sich Ihrer Meinung nach das Angebot an Betreuungseinrichtungen (KiTa, Tagesmutter) verändern? (Mehrfachnennungen möglich).	127
Abbildung 41: Frage 24 nach einzelnen Orten Wie sollte sich Ihrer Meinung nach das Angebot an Betreuungseinrichtungen (KiTa, Tagesmutter) verändern? (Mehrfachnennungen möglich).	128
Abbildung 42: Frage 25 Wären Sie bereit, für eine höhere Qualität der Betreuung mehr Geld auszugeben?	128
Abbildung 43: Frage 9 Woher haben Sie die Informationen über Ihre Betreuungsform/en erhalten? (Mehrfachnennung möglich)	130
Abbildung 44: Frage 10 Welche Qualitätskriterien waren bei Ihrer Suche nach einer Betreuungsform entscheidend? (Mehrfachnennung möglich)	131
Abbildung 45: Haben sich die Erwartungen bezüglich des Erlernens einer weiteren Sprache erfüllt?	131
Abbildung 46: Haben sich die Erwartungen bezüglich „religiöser Erziehung“ und „fremde Kulturen kennenlernen“ erfüllt?	132
Abbildung 47: Haben sich die Erwartungen bezüglich „Gruppengröße“ und „besondere Förderangebote“ erfüllt?	133
Abbildung 48: Haben sich die Erwartungen bezüglich „soziale Beziehungen“ und „räumliche Gegebenheiten“ erfüllt?	133
Abbildung 49: Haben sich die Erwartungen bezüglich „sehr gute Vorbereitung auf Schule“, „qualifiziertes Personal“, „besonderes Konzept“ erfüllt?	134
Abbildung 50: Frage 12 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie hoch war Ihr monatlicher finanzieller Aufwand für die gewählte/n Betreuungsform/en ohne Landeserziehungsgeld?	135
Abbildung 51: Frage 14 Wie beurteilen Sie nach Einkommen gestaffelte Beiträge für KiTas?	136

Abbildung 52: Frage 13 Haben sich diese Kosten, unabhängig von der Entwicklung Ihres Einkommens, verändert?	137
Abbildung 53: Frage 15 Wie würden Sie Ihre aktuelle Mitsprachemöglichkeit in der Betreuungsform beurteilen?	138
Abbildung 54: Frage 16 Hat sich diese Mitsprachemöglichkeit in der Betreuungsform in den letzten zwei Jahren verändert?	139
Abbildung 55: Frage 17 Haben Sie den Eindruck, dass die ErzieherInnen/ Tagesmütter überfordert sind?	140
Abbildung 56: Frage 18 Wie wohl fühlt sich Ihr Kind in der Betreuung außerhalb der Familie?	141
Abbildung 57: Frage 21 Wie hat sich die Personalsituation in der von Ihnen gewählten KiTa in der letzten Zeit verändert?	142
Abbildung 58: Frage 22 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Warum haben Sie sich für eine Betreuung in der Familie entschieden? (Mehrfachnennung möglich)	144
Abbildung 59: Frage 27 Haben Sie schon einmal von der Thüringer Familienoffensive gehört?	145
Abbildung 60: Frage 28 Bitte kreuzen Sie im Folgenden die familien politischen Maßnahmen an, die Ihnen bekannt sind.	146
Abbildung 61: Frage 29: Woher haben Sie Informationen über familien politische Maßnahmen wie die oben genannten? (Mehrfachnennung möglich)	147
Abbildung 62: Frage 33 Bezogen oder beziehen Sie das Thüringer Erziehungsgeld (nicht Bundeserziehungsgeld)?	147
Abbildung 63: Nutzung der Betreuungsformen durch diejenigen, die angaben kein TEG zu beziehen.	148
Abbildung 64: Frage 30 Wird für Sie die Kombination verschiedener Betreuungsformen (KiTa, Tagesmutter, Familie) unter den Bedingungen des Thüringer Erziehungsgeldes attraktiver?	149
Abbildung 65: Frage 31 Wünschen Sie sich diese Möglichkeit der Kombination bis zum Ende des Vorschulalters Ihres Kindes?	150
Abbildung 66: Frage 32 Wünschen Sie sich einen allgemeinen Rechtsanspruch auf einen KiTaplatz vor dem 3. Lebensjahr?	151
Abbildung 67: Frage 34 Hatte das Thüringer Landeserziehungsgeld Einfluss auf Ihre Entscheidung für eine bestimmte Betreuungsform im 3. Lebensjahr?	152
Abbildung 68: Frage 35 Wie beurteilen Sie den Aufwand für die Informations beschaffung bzw. den „bürokratischen Aufwand“ (Amtswege, Formulare, etc.), um Ihr Kind in einer Betreuungsform außerhalb der Familie unter zubringen?	153
Abbildung 69: Frage 36 Alles in allem: Fühlen Sie sich über familienpolitische Maßnahmen in Thüringen gut informiert?	153
Abbildung 70: Rollenbild zum Kind Eltern Verhältnis	155
Abbildung 71: Rollenbild zur Berufstätigkeit von Eltern	156
Abbildung 72: Rollenbild zur Berufstätigkeit von Eltern differenziert nach Geschlecht der Ausfüllenden	157
Abbildung 73: Frage 45 Ist Ihnen der berufliche (Wieder )Einstieg nach der Geburt ihres Kindes gelungen oder wird er Ihnen wahrscheinlich gelingen?	158
Abbildung 74: Frage 19 Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Hat die gewählte Betreuungsform Ihren Bedarf an Betreuungszeit abgedeckt?	159
Abbildung 75: Deutungsmuster von Familie bei KiTa Fachkräften	194
Abbildung 76: Zusammenhang Arbeitsmarkt Kindertagesstätten	196
Abbildung 77: Hypothese 3 Familienkonzeption und Geschlechterarrangement	269
Abbildung 78: Förderung Landesstiftung FamilienSinn nach Förderbereichen	308
Abbildung 79: Assoziationen „FamilienSinn“	310

**b) Abkürzungen**

AKF	Arbeitskreis Thüringer Familienorganisationen e.V.
AKJ	Arbeitskreis Jugendhilfestatistik
BKiSchG	Bundeskinderschutzgesetz
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DPV	Deutsche Psychoanalytische Vereinigung
FBBE	Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung
FSJ/ FÖJ	Freiwilliges Soziales Jahr/ Freiwilliges Ökologisches Jahr
GEW	Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
LFR	Landesfrauenrat
LIGA	LIGA der freien Wohlfahrtspflege
LK	Landkreis
NAEYC	National Association for the Education of Young Children
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
TEG	Thüringer Erziehungsgeld
TFO	Thüringer Familienoffensive
TH	Thüringen
ThürErzGG	Thüringer Erziehungsgeldgesetz
ThürErzGGDVO	Thüringer Erziehungsgeldgesetz Durchführungsverordnung
ThürKitaG	Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz
ThürFamFöG	Thüringer Familienförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
TKM	Thüringer Kultusministerium
TLEVK	Thüringer Landeselternverband Kindertagesstätten
TLRZ	Thüringer Landesrechenzentrum
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TMSFG	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
TSK	Thüringer Staatskanzlei
VbE	Vollbeschäftigten Einheit
VG	Verwaltungsgemeinschaft

# 11 Literaturverzeichnis

- Ahlgrimm, Helga, 2008, *Übersicht zu Tageseinrichtungen für Kinder im Freistaat*, Ms.
- Althaus, Dieter, 2004, *Regierungserklärung des Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus: „Die Chancen der Freiheit nutzen“*, <http://cdu.thueringen.de/Rede.59+M5oaceddc139.o.html>, Stand 09.09.2004
- Althaus, Dieter, 2005a, *Regierungspressekonferenz am 13. September 2005*. <http://www.dalthaus.de/politik/familienoffensive.html#c198>, Stand 13.09.2005
- Althaus, Dieter, 2005b, *Rede auf dem 20. Landesparteitag der CDU Thüringen in Altenburg am 3. Dezember 2005*. <http://cdu.thueringen.de/Rede.59+M54241dc7cbo.o.html>, Stand 03.12.2005
- Arbeitskreis Soziales, Familie und Gesundheit der CDU Thüringen, 2005, *Familienpolitik in Thüringen, Stellungnahme vom 16.02.2005*
- Arendt, Hannah, 2006, *Über das Böse. Eine Vorlesung zu Fragen der Ethik*, München: Piper
- Arenhövel, Johanna, 2008, *Weltfrauentag 2008. Rede zur Eröffnung der Festveranstaltung im Thüringer Landtag*, [http://www.thueringen.de/imperia/md/content/gb/rede\\_gb.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/gb/rede_gb.pdf)
- Bailey, Anna, K., 2008, *Verlust: Ein vernachlässigtes Thema in der Forschung der außerfamiliären Betreuung*, in: *Psyche*, 2, Jg. 62, S. 154 170
- Bauer, Joachim, 2006, *Warum ich fühle, was du fühlst. Intuitive Kommunikation und das Geheimnis der Spiegelneuronen*, München: Heyne
- ders., 2008, *Prinzip Menschlichkeit. Warum wir von Natur aus kooperieren*, München: Heyne
- Bauman, Zygmunt, 2000, *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press
- Beck, Ulrich, 1986, *Die Risikogesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- ders. / Beck Gernsheim, Elisabeth, 1990, *Das ganz normale Chaos der Liebe*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- ders., 2005, *Was zur Wahl steht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Beck Gernsheim, Elisabeth, 2008, „Störfall Kind“: *Frauen in der Planungsfalle*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24 25, S. 26 32
- dies., 1988, *Die Kinderfrage. Frauen zwischen Kinderwunsch und Unabhängigkeit*. München: Beck
- Beebe, Beatrice/Lachmann, Frank M., 2004, *Säuglingsforschung und die Psychotherapie Erwachsener. Wie interaktive Prozesse entstehen und zu Veränderungen führen*, Stuttgart: Klett Cotta
- Behnke, Cornelia/Meuser, Michael, 1999, *Geschlechterforschung und qualitative Methoden*, Opladen: Leske + Budrich
- Behrensen, Birgit, 2006, *Die nationalsozialistische Vergangenheit im Gepäck*, Osnabrück: Sozio Publishing
- Bennett, John, 2006, *New Policy Conclusions from Starting Strong II. An Update on the OECD Early Childhood Policy Reviews*, in: *European Early Childhood Education Research Journal*, Vol. 14, 2, S. 141 156
- Berger, Peter, L./Berger, Brigitte, 1984, *In Verteidigung der bürgerlichen Familie*, Frankfurt: Fischer
- Bergsdorf, Wolfgang, 2002, *Imperativ Politik*, in: Schatz, Heribert u.a. (Hrsg.), *Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271 277
- Bertelsmann Stiftung, 2008, *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme Thüringen*, Gütersloh
- dies. (Hrsg.), 2008a, *Kommunikationsreform. Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung



- Bertram, Hans (Hrsg.), 2008, *Mittelmaß für Kinder. Der UNICEF Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland*, München: C.H. Beck
- betanet, 2008, *Erziehungsgeld*, [http://www.betanet.de/betanet/soziales\\_recht/Landeserziehungsgeld\\_815.html](http://www.betanet.de/betanet/soziales_recht/Landeserziehungsgeld_815.html), Stand 12.12.2008
- BMFSFJ/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2006, *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik Siebter Familienbericht*. BT Drs 16/1360 v. 26.4.2008, Berlin
- dass., 2008, *Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik*. (Erstellt durch Laura Diekmann u.a., Institut der deutschen Wirtschaft im Auftrag der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen, prognos AG), Berlin
- Bohnsack, Ralf, 2003, *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden*, 5. Auflage, Opladen: Leske + Budrich
- Bolz, Norbert, 2006, *Die Helden der Familie*. München: Wilhelm Fink
- CDU Thüringen, 2003, *Leitantrag „Familie stärken Zukunft sichern“*. Beschluss des 16. Landesparteitages in Gera v. 24.5.2003
- CDU Landesvorstand Thüringen, 2005, *Antrag 1 Thesenpapier „Familienland Thüringen“*, 20. CDU Landespartei tag 2005 in Altenburg, <http://www.cdu-thueringen.de/fileadmin/downloads/beschluss/20.%20Landespartei tag%20 %20Familienland%20Th%FCringen.pdf>, Stand: 03.12.2005
- CDU Thüringen, 2005, 20. *Landespartei tag beschließt Thesenpapier „Familienland Thüringen“*. [http://cdu-thueringen.de/Nachricht.58+M5d73f819038.o.html?&tx\\_ttnews%5Bmonth%5D=12&tx\\_ttnews%5Byear%5D=2005](http://cdu-thueringen.de/Nachricht.58+M5d73f819038.o.html?&tx_ttnews%5Bmonth%5D=12&tx_ttnews%5Byear%5D=2005), Stand 5.12.2005
- CDU Landtagsfraktion, 2008, *Beschluss der CDU Landtagsfraktion zur Klausurtagung am 24. September 2008 in Altenburg*, Ms.
- Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), 2005, *Gender Datenreport. Im Auftrag des BMFSFJ*, 2. Fassung, München
- Deutsche Psychoanalytische Vereinigung/DPV, 2008, *Memorandum der Deutschen Psychoanalytischen Vereinigung: Krippenausbau in Deutschland Psychoanalytiker nehmen Stellung*, in: *Psyche*, Jg. 62, 2, S. 202-205
- Dienel, Christiane, 2002, *Familienpolitik: Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme*, Weinheim: Juventa
- DGB Landesverband Thüringen, 2008, *Frauen in Thüringen*. [http://www.thueringen.dgb.de/themen/Frauen/Studie\\_Aufschwung\\_ohne\\_Frauen\\_Maerz\\_2008.pdf](http://www.thueringen.dgb.de/themen/Frauen/Studie_Aufschwung_ohne_Frauen_Maerz_2008.pdf), Stand 07.03.2008
- Dustmann, Christian/Schönberg, Uta, 2008, *The Effect of Expansions in Maternity Leave Coverage on Children's Long Term Outcomes*. IZA DP No. 3605, Bonn: IZA
- Donzelot, Jacques, 1980, *Die Ordnung der Familie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Dornes, Martin, 2008, *Früht die Emanzipation ihre Kinder? Mütterliche Berufstätigkeit und kindliche Entwicklung: Eine Neubetrachtung aus aktuellem Anlaß*, in: *Psyche*, Jg. 62, 2, S. 182-201
- Edinger, Michael/Hallermann, Andreas/Schmitt, Karl, 2008, *Bildung in einer sich wandelnden Gesellschaft Ergebnisse des Thüringen Monitors 2007*. Thüringer Landtag Drucksache 4/3860 v. 27.2.2008, Jena: Friedrich Schiller Universität
- Elias, Norbert, 1977, *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Studien*, Zwei Bände, 3. Aufl., Frankfurt: Suhrkamp
- ders., 1980, *Die Zivilisierung der Eltern*, in: Lutz, Burkhardt (Hrsg.), *„...und wie wohnst Du?“*, Berlin: Internationales Design Zentrum
- Flick, Uwe (Hrsg.), 2006, *Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen*, Reinbek: Rowohlt
- Fonagy, Peter/Target, Mary, 2004, *Psychoanalyse und die Psychopathologie der Entwicklung*, Stuttgart: Klett Cotta
- Freistaat Thüringen, 2005a, *Für eine erneuerte Familienpolitik*. Präsentation datiert am 17. März 2005

- Freistaat Thüringen, 2005b, *Die Thüringer Familienoffensive Für eine kinderbezogene Familienpolitik*. Präsentation vermutlich von April 2005
- Freistaat Thüringen, 2005c, *Die Thüringer Familienoffensive Für eine kinderbezogene Familienpolitik*. Präsentation vom 20. April 2005, <http://www.thueringen.de/de/tmsfg/aktuell/16309/content.html>. Stand 18.04.2005
- Freistaat Thüringen, 2005d, *Gesetzes und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen vom 23. Dezember 2005*, [http://www.dalthaus.de/fileadmin/PDF/familienf\\_rdergesetz.pdf](http://www.dalthaus.de/fileadmin/PDF/familienf_rdergesetz.pdf), Stand. 23.12.2005
- Friedrichs, Jürgen, 1980, *Methoden empirischer Sozialforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Fromm, Erich/Horkheimer, Max/Mayer, Hans/Marcuse, Herbert u.a, 1936, *Studien über Autorität und Familie. Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialforschung*, Paris: Felix Alcan
- Galuske, Michael, 2002, *Flexible Sozialpädagogik*, Weinheim/München: Juventa
- Gehres, Walter/Hildenbrand, Bruno, 2008, *Identitätsbildung und Lebensverläufe bei Pflegekindern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gemeinde und Städtebund Thüringen, 2008, *Stellungnahme zum „Gesetz zur Änderung des Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetzes und anderer Gesetze (Gesetz für eine bessere Familienpolitik in Thüringen)“* an den Ausschuss für Soziales, Familie und Gesundheit des Thüringer Landtages vom 15.4.2008
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Thüringen, 2005a, *Resümee des Aktionstags am 07.11.2005*. [http://www.gew-thueringen.de/Resuemee\\_des\\_Aktionstages\\_am\\_07.11.2005.html](http://www.gew-thueringen.de/Resuemee_des_Aktionstages_am_07.11.2005.html) Stand 6.12.2005
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Thüringen, 2005b, *Das Thüringer Erziehungsgeld ab 1. Juli 2006 für zweijährige Kinder*. [http://www.gew-thueringen.de/Binaries/Binary3948/Übersicht-Erziehungsgeld\\_neu.pdf](http://www.gew-thueringen.de/Binaries/Binary3948/Übersicht-Erziehungsgeld_neu.pdf). Stand 06.12.2005
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Thüringen, 2006, *„Familienoffensive nein danke!“*. [http://www.gew-thueringen.de/Die\\_Thueringer\\_Familienoffensive.html](http://www.gew-thueringen.de/Die_Thueringer_Familienoffensive.html) . Stand 16.05.2006
- Giddens, Anthony, *Runaway World*, New York: Routledge
- Gilbert, Neil, 2008, *A Mother's Work. How Feminism, the Market, and Policy Shape Family Life*, New Haven/London: Yale University Press
- Gleichmann, Peter R., 1982, *Die Verhäuslichung körperlicher Verrichtungen*, in: ders. (Hrsg.), *Materialien zu Norbert Elias' Zivilisationstheorie*, 2. Aufl., Frankfurt: Suhrkamp
- Goebel, Jens, 2005, *Regierungspressekonferenz zur Vorstellung der Novelle des Kindertagesstätteneinrichtungsgesetzes im Rahmen der Familienoffensive am 12.7.2005 in der Thüringer Staatskanzlei*. <http://www.thueringen.de/de/tmsfg/aktuell/18093/content.html>, Stand: 27.09.2007
- Golombok, Susan, 2000, *Parenting. What really counts?*, London: Routledge
- Grossmann, Karin/Grossmann, Klaus E., 2004, *Bindungen das Gefüge psychischer Sicherheit*, 3. Aufl., Stuttgart: Klett Cotta
- Habisch, André, 2005, *Familienpolitik in der Bürgergesellschaft. Die „Familienoffensive“ der Thüringer Landesregierung*, Eichstätt: Katholische Universität Eichstätt Ingolstadt
- Hardin, Harry, T., 2008, *„Weinen Mama, weinen!“ Außerfamiliäre mütterliche Betreuung*, in: *Psyche Zeitschrift für Psychoanalyse und ihre Anwendungen* Nr.11 Jg. 62, S. 136 153
- Harsch, Herta, 2008, *Psychoanalytische Überlegungen zur 4000jährigen Geschichte der frühen außerfamiliären Betreuung*, in: *Psyche*, Jg. 62, 2, S. 109 117
- Heckman, James J., 2008, *Schools, Skills, and Synapses*. IZA DP No. 3515, Bonn: IZA
- Hildenbrand, Bruno, 1991, *Alltag als Therapie*, Bern: Huber
- ders., 1999, *Fallrekonstruktive Familienforschung. Anleitungen für die Praxis*, Opladen: Leske + Budrich
- Hondrich, Karl Otto, 2007, *Weniger sind mehr*, Frankfurt: Suhrkamp
- Hornstein, Walter, 2005, *Wissenschaftliche Politikberatung im Wandel der Politikformen*, in: *DJI Online*, Thema 3/05

- Honig, Michael Sebastian, 1986, *Verhäuslichte Gewalt. Sozialer Konflikt, wissenschaftliche Konstrukte, Alltagswissen, Handlungssituationen. Eine Explorativstudie über Gewalthandeln von Familien*, Frankfurt: Suhrkamp
- Institut für Demoskopie Allensbach, 2006, *Thüringer Familienoffensive. Informationsstand und Resonanz in der Thüringer Bevölkerung*, Ms.
- Jurczyk, Karin/Olk, Thomas/Zeiher, Helga, 2004, *German Children's Welfare Between Economy and Ideology*, in: Jensen, An Magrith et al. (eds.), *Children's Welfare in Ageing Europe*. Vol. II, Trondheim: Norwegian Centre for Child Research, S. 703 770
- Kaufmann, Franz Xaver, 2007, *Warum Politik für Familien?*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 36, 5, S. 380 384
- Kaufmann, Jean Claude, 2005, *Der Morgen danach. Wie eine Liebesgeschichte beginnt*. München: Goldmann
- Kirchhöfer, Dieter, 2003, *Kindheit in der DDR: Die gegenwärtige Vergangenheit*, Frankfurt: Peter Lang
- Krappmann, Lothar F., 2008, *Zur Einführung: Das Recht der jungen Kinder auf Betreuung und Bildung Herausforderungen in einem entwickelten Land*, in: Spieß u.a. 2008 (ohne Seitenangaben)
- Krause, Alexandra/Struck, Olaf, 2008, *Frauen in Thüringen. Eine Bestandsaufnahme der Wanderungs-, Erwerbs- und Einkommenssituation auf Basis der amtlichen Statistik*, Erfurt: DGB Thüringen
- Kühner, Christel, 2005, *Nicht auf Kosten der Kinder sparen*. In: Freies Wort Hildburghausen vom 9.11.2005, [http://www.spd.thl.de/presse/presseStimme.php?id\\_pressestimmen=652&id\\_kmp=6](http://www.spd.thl.de/presse/presseStimme.php?id_pressestimmen=652&id_kmp=6)
- Lamnek, Siegfried, 1993, *Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken*, 2. überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz
- Landesjugendring Thüringen, 2005, *Für eine kinderbezogene Familienpolitik*. [http://www.ljrthl.de/wDeutsch/jugendhilfe/infos/jh\\_index.shtml?pageid=11&navid=17](http://www.ljrthl.de/wDeutsch/jugendhilfe/infos/jh_index.shtml?pageid=11&navid=17). Stand 20.04.2005
- Leipert, Christian/Opielka, Michael, 1998, *Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit*, Bonn/Freiburg: ISÖ
- Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit, 2004, *Was kommt nach dem Ernährermordell? Sozialpolitik zwischen Re Kommodifizierung und Re Familialisierung*, in: dies. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermordell?*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9 27
- Lessenich, Stephan, 2003, *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, Frankfurt/New York: Campus
- ders., 2005, *'Activation without work'. Das neue Dilemma des 'konservativen' Wohlfahrtsstaats*, in: Homfeld, Hans Günther u.a. (Hrsg.), *Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie Handlungsfelder Praxis*, Baltmannsweiler: Schneider, S. 21 29
- ders., 2008, *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielfeld: transcript
- Liebau, Eckart (Hrsg.), 1997, *Das Generationenverhältnis. Über das Zusammenleben in Familie und Gesellschaft*. Weinheim und München: Juventa
- Ludwig Körner, Christiane, 2008, *Psychoanalyse und Frühpädagogik*, in: *Psyche*, 2, Jg. 62, S. 171 181
- Luhmann, Niklas, 1984, *Liebe als Passion. Zur Codierung von Intimität*. 4. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Mason, Mary Ann, 2008, *Can Women Have Careers and Babies Too?*, in: Berrick, Jill Duerr/Gilbert, Neil (eds.), *Raising Children. Emerging Needs, Modern Risks, and Social Responses*, Oxford: Oxford University Press, S. 81 97.
- Mause, Lloyd de, 1975, *The Evolution of Childhood*. In: L. deMause (Ed.): *The History of Childhood*. New York, Hagerstown, San Francisco, London: Harper Torchbooks

- Merkle, Tanja/Wippermann, Carsten, 2008, *Eltern unter Druck. Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung*, Stuttgart: Lucius & Lucius
- Merten, Roland, 2006, *Aktuelle Familienpolitik. Oder: Wie Ungleichheiten gemacht und verstärkt werden*, in: *unsere Jugend*, S. 305 313
- ders., 2008, *Kindersozialbericht Thüringen*. [http://www.spd.thl.de/dokumente/dok/20080925\\_kindersozialbericht\\_thueringen.pdf](http://www.spd.thl.de/dokumente/dok/20080925_kindersozialbericht_thueringen.pdf). Stand 25.09.2008
- ders./Witte, Christoph/Buchholz, Thomas, 2008, *Bedarfsgerechte Personalausstattung in Jenaer Kindertagesstätten. Maßnahmenkatalog zur Strukturqualitätssicherung*, Jena: FSU Jena, Institut für Erziehungswissenschaft
- Meyer Ullrich, Gabriele/Schilling, Gabi/Stöbe Blossy, Sybille, 2008, *Der Weg zum Familienzentrum Eine Zwischenbilanz der wissenschaftlichen Begleitung*, Berlin: päd.quis
- Mühling, Tanja/Rost, Harald/Beier, Loreen, 2007, *ifb Familienreport Bayern Tabellenband 2007*. ifb Materialien 4 2007, Bamberg: Staatsinstitut für Familienforschung
- Müller, Anja, 2009, *Herdprämie oder Wahlfreiheit? Analyse von Deutungsmustern zur gleichstellungspolitischen Wirkung familienpolitischer Maßnahmen. Am Beispiel des Thüringer Erziehungsgeldes*. Diplomarbeit Fachhochschule Jena, Jena
- Müller, Christa, 2007, *Dein Kind will dich: Echte Wahlfreiheit durch Erziehungsgehalt*, Augsburg: Sankt Ulrich Verlag
- Münch, Richard, 2009, *Die Kultur des Misstrauens*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1, S. 20 22
- Nave Herz, Rosemarie, 1994, *Familie heute. Wandel der Familienstrukturen und Folgen für die Erziehung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Netzler, Andreas/Opielka, Michael (Hrsg.), 1998, *Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik*, Opladen: Leske + Budrich
- OECD, 2006, *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD
- Oevermann, Ulrich, 2001, *Die Struktur sozialer Deutungsmuster Versuch einer Aktualisierung*, in: *Sozialer Sinn* 2, S. 35 81
- Opielka, Michael, 1997, *Bezahlte Elternschaft. Voraussetzungen und Folgen einer monetären Anerkennung der Erziehungsarbeit*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 11 12, 43. Jg., S. 891 924
- ders., 2002, *Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 22 23, S. 20 30
- ders. (Hrsg.), 2005, *Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- ders., 2005a, *Bildung der Politik. Dilemmata und Optionen wissenschaftlicher Politikberatung*, in: Krannich, Margret/Zwengel, Ralf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Perspektiven: Stadt und Staat. Jahrbuch der Heinrich Böll Stiftung Hessen*, Essen: Klartext, S. 101 113
- ders., 2006, *Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- ders., 2007, *Zur Geschlechtergerechtigkeit von Grundeinkommenskonzepten*, in: Sabine Berghahn (Hrsg.), *Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland*, Baden Baden: Nomos, S. 323 347
- ders., 2008, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, 2. Aufl., Reinbek: Rowohlt
- ders., 2008a, *Geld mit Liebe. Materielle Stärkung der Familie oder Vergesellschaftung ihrer Funktionen?*, in: *vorgänge*, 3, S. 32 46
- ders./Müller, Matthias/Henn, Matthias, 2009, *Evaluation in der Sozialen Arbeit. Bedarf und Implementation*, Veröffentlichung i.V.
- Orbit e.V., 2006, *Kindertagesstättenstudie 2006*, Jena
- Ostner, Ilona, 2007, *Sozialwissenschaftliche Expertise und Politik. Das Beispiel des Siebten Familienberichts*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 36, 5, S. 385 390
- dies./Schmitt, Christoph (eds.), 2008, *Family Policies in the Context of Family Change. The Nordic Countries in Comparative Perspective*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Oppitz, Günther, 1984, *Kind oder Konsum? Eine ökonomisch psychologische Studie zur Verhaltensrelevanz von junger Ehepaaren*. Boppard: Boldt
- Paetzold, Bettina/Fried, Lilian (Hrsg.), 1989, *Einführung in die Familienpädagogik*, Weinheim u.a.: Beltz
- Pfau Effinger, Birgit, 2000, *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*, Opladen: Leske + Budrich.
- dies./Opielka, Michael/Oorschot van, Wim (eds.), 2008, *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspektive*, Cheltenham: Edward Elgar
- Plünnecke, Axel/Riesen, Ilona/Stettes, Oliver, 2008, *Bildungsmonitor 2008. Im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) Forschungsbericht*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- Rosa, Hartmut, 2005, *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Rüling, Anneli, 2008, *Paradigmatic shift in the political discourses on childcare for children under the age of three? A comparative study of recent political discourses in England and Germany. Intermediate Report*, Göttingen: Universität Göttingen
- dies./Kassner, Karsten, 2007, *Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich*, Hrsg. Friedrich Ebert Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft, Berlin
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra, 2004, *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung*, Berlin: BMFSFJ
- Scarcinelli, Ulrich, 2008, *Handlungsspielräume und restriktionen der Reformvermittlung Regierungskommunikation aus politik und sozialwissenschaftlicher Sicht*, in: Bertelsmann Stiftung 2008a, S. 12-33
- Scheerer, Ann Kathrin, 2008, *Mein Baby wird keine Probleme machen... Konflikt Diagnosen im Zusammenhang mit früher außerfamiliärer Betreuung*, in: *Psyche*, 2, Jg. 62, S. 118-135
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke, 1992, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 3. Aufl., München/Wien: Oldenbourg
- Schwab, Dieter, 2004 (zuerst 1975), *Familie*, in: Brunner, O./Conze, W./Koselleck, R. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch sozialen Sprache in Deutschland. Band 2: E G*, Stuttgart: Klett Cotta
- Schwemmer, Oswald, 2006, *Die Macht der Symbole*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20, S. 7-14
- Shorter, Edward, 1975, *The Making of the Modern Family*, Glasgow: Fontana
- Spieß, C. Katharina, 2008, *Öffentlich finanzierte Betreuungs und Bildungsinfrastruktur für Kinder: Was zu tun ist*, in: Bertram 2008, S. 193-219
- dies./Berger, Eva M./Groh Samberg, Olaf, 2008, *Die öffentlich geförderte Bildungs und Betreuungsinfrastruktur in Deutschland: Eine ökonomische Analyse regionaler und nutzerguppen spezifischer Unterschiede*. Innocenti Working Paper 2008 03, Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre
- Statistisches Bundesamt, 2008, *Kindertagesbetreuung regional 2007. Ein Vergleich aller 439 Kreise in Deutschland*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2008, *Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld*, Wiesbaden
- Statistisches Landesamt Thüringen, 2008, *Tageseinrichtungen für Kinder und öffentlich geförderte Kindertagespflege in Thüringen am 15.3.2008*, Erfurt
- Statistisches Landesamt Thüringen, 2008, Pressemitteilung Erfurt Nr. 292, [http://www.tls.thueringen.de/presse/2008/pr\\_292\\_08.htm](http://www.tls.thueringen.de/presse/2008/pr_292_08.htm), Stand: 4.12.2008
- Statistisches Landesamt Thüringen, 2008, *Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Haushalt und Familien in Thüringen nach Kreisen 2007*, Erfurt
- Schubert, Dr. Hartmut, 2005, *Unüberhörbare Proteste zum CDU Landesparteitag*. <http://spdnet.sozinfo/thueringen/altenburgerland/schubert/index.php?nr=1907&menu=1>, Stand 05.12.2005



- SPD Thüringen Landtagsfraktion, 2006, *Für den Erhalt der Kindergärten. Stoppt die CDU Offensives Eltern Volksbegehren unterstützen*
- SPD Thüringen, Landtagsfraktion, 2008, *Thüringer Bildungsplan für Kinder bis 10 Jahre* Nachdruck, Erfurt
- Stickelmann, Bernd/Will, Hans Dieter, 2007, *Welche KiTa's braucht das Land? Einschätzungen von Eltern und Erzieherinnen zu Kindertageseinrichtungen in Thüringen*, Oldenburg: Paulo Freire Verlag
- Stiegler, Bernard, 2008, *Die Logik der Sorge: Verlust der Aufklärung durch Technik und Medien*. Frankfurt: Suhrkamp
- Strauss, Anselm L., 1998, *Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*, 2. Aufl., München: Fink
- Strauß, Bernhard (Hrsg.), 2008, *Bindung und Psychopathologie*, Stuttgart: Klett Cotta
- ders./Eckert, Jochen/Tschuschke, Volker (Hrsg.), 1996, *Methoden der empirischen Gruppentherapieforschung. Ein Handbuch*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Strohmeier, Klaus Peter/Schultz, Annett, 2005, *Familienforschung für die Familienpolitik. Wandel der Familie und sozialer Wandel als politische Herausforderungen*. Im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW, Düsseldorf
- Textor, Martin R. (Hrsg.), 2008, *Kindergartenpädagogik Online Handbuch*: [www.kindergartenpaedagogik.de](http://www.kindergartenpaedagogik.de)
- ders., 2008a, *Die „NICHHD Study of Early Child Care“ ein Überblick*, in: Textor 2008
- ders., 2008b, *Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Bildungsplänen. Faktoren guter Betreuung, Erziehung und Bildung*, in: *KinderTageseinrichtungen aktuell*, 17, S. 225-229 (i.E.)
- Thüringer Allianz für Familien, 2008, *Vereinbarung*. [http://www.bwtw.de/BWTW/cms\\_de.nsf/index.htm?ReadForm&p=bwtw\\_ev&content=%2FBWTW%2Fcms\\_de.nsf%2F\(%24UNID\)%2FCA89B513A5172F4DC1257410004C4DoC%3FOpenDocument%26NavDocID%3DCA89B513A5172F4DC1257410004C4DoC](http://www.bwtw.de/BWTW/cms_de.nsf/index.htm?ReadForm&p=bwtw_ev&content=%2FBWTW%2Fcms_de.nsf%2F(%24UNID)%2FCA89B513A5172F4DC1257410004C4DoC%3FOpenDocument%26NavDocID%3DCA89B513A5172F4DC1257410004C4DoC), Stand 18.03.2008
- Thüringer Landtag, 1994, *Verfassung des Freistaats Thüringen*, Erfurt
- ders., 2004, Drucksache 4/437 *Situation von Familien in Thüringen. Dokumentation der Antwort der Landesregierung auf die große Anfrage zur Familienpolitik*
- ders., 2005a, Drucksache 4/1200, *Gesetzentwurf der Landesregierung Thüringer: Familienförderungsgesetz*. <http://www.parldok.thueringen.de/parldok/Cache/5C00c233A4944300504FF1CA.pdf>
- ders., 2005b, Drucksache 4/1192 vom 07.09.2005, *Antrag der Fraktion der SPD: Familienförderung erhalten Kindergärten sichern*. [www.parldok.thueringen.de/Parldok/Cache/DE006A64A4944300504FF1CA.pdf](http://www.parldok.thueringen.de/Parldok/Cache/DE006A64A4944300504FF1CA.pdf)
- ders., 2005c, *Plenarprotokoll 4/22 vom 16.09.2005*. <http://www.parldok.thueringen.de/parldok/Cache/CC000853A4944300504FF1CA.pdf#page=8>, Stand 16.09.2005
- ders., 2008, *Drucksache 4/3877 Bericht der Landesregierung zum Beschluss des Thüringer Landtages „Einführung der geschlechtersensiblen Sichtweise (Gender Mainstreaming) in der öffentlichen Verwaltung Thüringen*. Erfurt
- Thüringer Landesbündnis für Familien, 2003, *Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Landesbündnisses für Familie am 16.09.2003*, Thüringer Staatskanzlei, <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmsfg/abteilung4/14.pdf>, Stand: 20.10.2003
- Thüringer Kultusministerium, 2008, *Thüringer Bildungsplan für Kinder bis 10 Jahre*, Weimar/Berlin: verlag das netz
- Thüringer Kultusministerium, 2004, *Leitlinien frühkindlicher Bildung*, Weimar, Berlin
- Thüringische Landeszeitung, 17.9.2005, *Eltern verlieren noch mehr Geld*. [http://www.spd.thl.de/presse/presseStimme.php?id\\_pressestimmen=555&id\\_kmp=6](http://www.spd.thl.de/presse/presseStimme.php?id_pressestimmen=555&id_kmp=6)
- Tietze, Wolfgang/Cryer, Debby, 2004, *Comparison of observed process quality in German and American infant/toddler programs*, in: *International Journal of Early Years Education*, Vol. 12, No. 1, S. 43-62
- ders./Viernickel, Susanne (Hrsg.), 2007, *Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein Nationaler Kriterienkatalog*, 3. Aufl., Berlin: Cornelsen Verlag Scriptor

- ders., 2007, *Pädagogische Qualität entwickeln*, Berlin: Cornelsen
- TLEVK 2007, *Umfrage des TLEVK bei den KiTa LeiterInnen im September/Oktober 2007*.  
[www.tlevk.de/tlevk/download/Auswertung.pdf](http://www.tlevk.de/tlevk/download/Auswertung.pdf), Stand: 3.12.2008
- TMSFG, 2008, *Bürgerfragen und Antworten zur Familienoffensive*.  
<http://www.thueringen.de/de/tmsfg/aktuell/20484/content.html>, Stand 22.3.2008
- TSK, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), 2005, *Thüringer Familienoffensive: Die Kinder stehen im Mittelpunkt*, in: Thema Thüringen 7/2005
- TMWTA, 2006, *IAB Betriebspanel. Länderbericht Thüringen. Ergebnisse der elften Welle*. [http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/publikationen/arbeit/panel\\_gesamt.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/publikationen/arbeit/panel_gesamt.pdf).  
 Stand 04.2006
- Ullrich, Carsten G., 1999, *Deutungsmusteranalyse und diskursives Interview*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 28, 6, S. 429 447
- Urban, Mathias, 2008, *Dealing with uncertainty: challenges and possibilities for the early childhood profession*, in: *European Early Childhood Education Research Journal*, Vol. 16, 2, S. 135 152
- UNICEF, 2008, *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*. Innocenti Report Card 8, Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre
- Univ. Dortmund/DJI, 2003, *Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Kinder und Jugendhilfe in Thüringen bis 2012, Studie*, Dortmund
- Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik, 2008a, *Chronologie*. [http://www.besserefamilienpolitik.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=182&Itemid=79](http://www.besserefamilienpolitik.de/index.php?option=com_content&task=view&id=182&Itemid=79)
- dass., 2008b, *Unterstützer*. [http://www.besserefamilienpolitik.de/index.php?option=com\\_weblinks&catid=18&Itemid=31](http://www.besserefamilienpolitik.de/index.php?option=com_weblinks&catid=18&Itemid=31)
- dass., 2008c, *Vergleich Kita Gesetz 2005 FamFöG Gesetzentwurf „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik in Thüringen*. [http://www.besserefamilienpolitik.de/images/stories/volksbeg/vgl\\_gesetze.pdf](http://www.besserefamilienpolitik.de/images/stories/volksbeg/vgl_gesetze.pdf)
- Weingart, Peter, 2001, *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*, Weilerswist: Velbrück
- Wertfein, Monika/Spies Kofler, Anita, 2008, *Kleine Kinder großer Anspruch! Studie zur Implementation des BayBEP und zur Qualitätssicherung in Kinderkrippen*, IFP Berichtsreihe 16/2008, München: Staatsinstitut für Frühpädagogik
- Wilson, James Q., 2009, *Pat Moynihan Thinks about Families*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, No. 621, S. 28 33
- Winkler, Michael, 2005, *Bildungspolitik nach Pisa*, in: Opielka 2005, S. 23 44
- ders., 2006, *Kritik der Pädagogik. Der Sinn der Erziehung*, Stuttgart: Kohlhammer

## 12 Anhang

- a) Fragebogen Elternstudie
- b) Anschreiben zum Fragebogen
- c) Anmerkungen der Eltern in den Fragebögen
- d) Leitfäden für die qualitativen Studien



## Fragebogen zur Situation von Familien mit kleinen Kindern in Thüringen

Vielen Dank, dass Sie sich für die Beantwortung des Fragebogens entschieden haben. Bitte lesen Sie alle Fragen und Antworten genau durch und kreuzen Sie das für Sie zutreffende Kästchen an.

Die Tagesmutter steht gleichzeitig für den Tagesvater, ebenso wie gegebenenfalls mit Partner auch die Partnerin gemeint ist.

Der erste Frageblock umfasst insbesondere die Suche, die Nutzung und die Einschätzung der Betreuungsform/en für Ihr Kind, das sich im Zeitraum 2006/2007 im 3. Lebensjahr (also zwischen dem 2. und 3. Geburtstag) befand.

<b>1.</b>	<b>Wurde Ihr Kind vor seinem 2. Geburtstag außerhalb der Familie betreut? (Mehrfachnennung möglich)</b>		
		<b>ganztags</b>	<b>halbtags</b>
	ja, in einer Kita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	ja, bei einer Tagesmutter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>	

<b>2.</b>	<b>Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie viele Personen lebten in Ihrem Haushalt? Bitte geben Sie die jeweilige Zahl inklusive <u>aller</u> Kinder an!</b>	
	Kinder unter 3 Jahren	.....
	Kinder von 3 bis 6 Jahren	.....
	Kinder von 7 bis 13 Jahren	.....
	Kinder von 14 bis 18 Jahren	.....
	Erwachsene ab 18 Jahren	.....

<b>3.</b>	<b>Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie war Ihre familiäre Situation?</b>	
	Ich war verheiratet und erzog mein Kind allein.	<input type="checkbox"/>
	Ich war verheiratet und erzog mein Kind mit einem Partner zusammen.	<input type="checkbox"/>
	Ich war unverheiratet/geschieden/verwitwet und erzog mein Kind allein.	<input type="checkbox"/>
	Ich war unverheiratet/geschieden/verwitwet und erzog mein Kind mit einem Partner zusammen.	<input type="checkbox"/>

<b>4.</b>	<b>Wie viele Betreuungsformen haben Sie sich bei Ihrer Suche nach einer Betreuung außerhalb der Familie angesehen (z.B. 3 Kindertagesstätten und 1 Tagesmutter = 4)?</b>						
	keine	1	2	3-4	5-6	7-9	10 und mehr
	<input type="checkbox"/> weiter mit Frage Nr. 6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.	Wie waren die Qualitätsunterschiede zwischen den von Ihnen angesehenen Betreuungsformen?						
		sehr groß	groß	mäßig	gering	sehr gering	keine Angabe
	Kita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tagesmütter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.	Haben sich die Tagesmütter bzw. Mitarbeiter der Kitas bemüht, Sie für die jeweilige/n Betreuungsform/en zu gewinnen?						
		sehr stark	stark	mäßig	wenig	sehr wenig	keine Angabe
	Kita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tagesmütter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.	Welche der folgenden Gründe spielten bei der Entscheidung für die von Ihnen gewählte/n Betreuungsform/en eine Rolle? (Mehrfachnennung möglich)	
	Die Betreuungsform/en lag/en in der Nähe des Arbeitsplatzes.	<input type="checkbox"/>
	Die Betreuungsform/en lag/en in der Nähe meiner Wohnung.	<input type="checkbox"/>
	Die Betreuungsform/en war/en die für mich finanziell günstigste.	<input type="checkbox"/>
	Die Betreuungsform/en gab/en mir mehr Zeit für eigene Interessen.	<input type="checkbox"/>
	Die Betreuungsform/en ermöglichte/n, Familie und Beruf besser zu vereinbaren.	<input type="checkbox"/>
	anderer Grund (Bitte geben Sie diesen kurz an): .....	
	.....	

8.	Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Für welche Betreuungsform/en außerhalb der Familie haben Sie sich entschieden? (Mehrfachnennung möglich)		
		ganztags	halbtags
	Kita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tagesmutter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	keine	<input type="checkbox"/> weiter mit Frage Nr. 22	

9.	Woher haben Sie die Informationen über Ihre Betreuungsform/en erhalten? (Mehrfachnennung möglich)		
	<input type="checkbox"/> Rundfunk/Presse	<input type="checkbox"/> Jugendamt	<input type="checkbox"/> Tagesmutterbesuch
	<input type="checkbox"/> Internet	<input type="checkbox"/> Familie/Verwandte	<input type="checkbox"/> Kitabesuch
	<input type="checkbox"/> Broschüren	<input type="checkbox"/> Freunde/Bekannte	<input type="checkbox"/> Sonstige

<b>10.</b>	<b>Welche Qualitätskriterien waren bei Ihrer Suche nach einer Betreuungsform entscheidend? Kreuzen Sie bitte in <u>Spalte 1</u> das Zutreffende an! (Mehrfachnennung möglich)</b> <b>Geben Sie bitte anschließend in <u>Spalte 2</u> für die von Ihnen angekreuzten Kriterien an, ob sich Ihre Erwartungen aus heutiger Sicht erfüllt haben!</b>					
<b>Spalte 1: Entscheidendes Kriterium:</b>		<b>Spalte 2: Haben sich Ihre Erwartungen aus heutiger Sicht erfüllt?</b>				
		völlig	überwiegend	teils/teils	wenig	gar nicht
<input type="checkbox"/>	räumliche Gegebenheiten/Ausstattung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	das Erlernen einer weiteren Sprache	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Entwicklung von sozialen Beziehungen in der Gruppe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	die Möglichkeit, Kinder aus anderen Kulturen kennen zu lernen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	eine religiöse Erziehung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	spezielle Förderungsangebote für Entwicklungsbesonderheiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	eine sehr gute Vorbereitung auf die Schule	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	kleine Gruppengröße	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	sehr gut qualifiziertes Personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	ein besonderes pädagogisches Konzept	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>11.</b>	<b>Wo befindet sich die von Ihnen gewählte Betreuungsform?</b>	
	in einem städtischen Gebiet	<input type="checkbox"/>
	in einem ländlichen Gebiet	<input type="checkbox"/>

<b>12.</b>	<b>Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie hoch war Ihr monatlicher finanzieller Aufwand für die gewählte/n Betreuungsform/en ohne Landeserziehungsgeld?</b>				
	0-50Euro	51-100 Euro	101-150 Euro	151-200 Euro	mehr als 200 Euro
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>13.</b>	<b>Haben sich diese Kosten, unabhängig von der Entwicklung Ihres Einkommens, verändert?</b>	
	ja, die Kosten sind gestiegen	<input type="checkbox"/>
	ja, die Kosten haben sich verringert	<input type="checkbox"/>
	nein, die Kosten haben sich nicht verändert	<input type="checkbox"/>

<b>14.</b>	<b>Wie beurteilen Sie nach Einkommen gestaffelte Beiträge für Kitas?</b>		
	finde ich gut <input type="checkbox"/>	ist mir egal <input type="checkbox"/>	lehne ich ab <input type="checkbox"/>

<b>15.</b>	<b>Wie würden Sie Ihre aktuelle Mitsprachemöglichkeit in der Betreuungsform beurteilen?</b>				
<b>15.1</b>	<b>inhaltlich (Konzept)</b>				
	sehr hoch <input type="checkbox"/>	hoch <input type="checkbox"/>	ausreichend <input type="checkbox"/>	gering <input type="checkbox"/>	keine <input type="checkbox"/>
<b>15.2</b>	<b>organisatorisch (Mittelverwendung, Öffnungszeiten)</b>				
	sehr hoch <input type="checkbox"/>	hoch <input type="checkbox"/>	ausreichend <input type="checkbox"/>	gering <input type="checkbox"/>	keine <input type="checkbox"/>

<b>16.</b>	<b>Hat sich diese Mitsprachemöglichkeit in der Betreuungsform in den letzten zwei Jahren verändert?</b>		
<b>16.1</b>	<b>inhaltlich (Konzept)</b>		
	ist gestiegen <input type="checkbox"/>	ist gleichgeblieben <input type="checkbox"/>	hat sich verringert <input type="checkbox"/>
<b>16.2</b>	<b>organisatorisch (Mittelverwendung, Öffnungszeiten)</b>		
	ist gestiegen <input type="checkbox"/>	ist gleichgeblieben <input type="checkbox"/>	hat sich verringert <input type="checkbox"/>

<b>17.</b>	<b>Haben Sie den Eindruck, dass die ErzieherInnen/Tagesmütter überfordert sind?</b>				
	sehr oft <input type="checkbox"/>	oft <input type="checkbox"/>	gelegentlich <input type="checkbox"/>	selten <input type="checkbox"/>	sehr selten <input type="checkbox"/>

<b>18.</b>	<b>Wie wohl fühlt sich Ihr Kind in der Betreuung außerhalb der Familie?</b>				
	sehr wohl <input type="checkbox"/>	überwiegend wohl <input type="checkbox"/>	teils/teils <input type="checkbox"/>	überwiegend unwohl <input type="checkbox"/>	gar nicht wohl <input type="checkbox"/>

<b>19.</b>	<b>Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Hat die gewählte Betreuungsform Ihren Bedarf an Betreuungszeit abgedeckt?</b>			
	ja, vollständig <input type="checkbox"/>	ja, mit Einschränkungen <input type="checkbox"/>	größtenteils nicht <input type="checkbox"/>	nein, überhaupt nicht <input type="checkbox"/>

**Wenn Sie außerhalb der Familie nur eine Tagesmutter nutzen, machen Sie bitte mit Frage 23 weiter!**

<b>20.</b>	<b>Wer ist der Träger der von Ihnen gewählten Kita?</b>	
	öffentlicher Träger (Kommune)	<input type="checkbox"/>
	freier Träger (Kirche, Verein, Elterninitiative)	<input type="checkbox"/>
	Betrieb	<input type="checkbox"/>

<b>21.</b>	<b>Wie hat sich die Personalsituation in der von Ihnen gewählten Kita in der letzten Zeit verändert?</b>					
	wesentlich verbessert	etwas verbessert	gleichgeblieben	etwas verschlechtert	wesentlich verschlechtert	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

**Wenn Sie mindestens eine Betreuungsform außerhalb der Familie nutzen, machen Sie bitte mit Frage 23 weiter!**

<b>22.</b>	<b>Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Warum haben Sie sich für eine Betreuung in der Familie entschieden? (Mehrfachnennung möglich)</b>	
	Ich wollte mein Kind nicht in einer Kita unterbringen.	<input type="checkbox"/>
	Ich wollte mein Kind nicht bei einer Tagesmutter unterbringen.	<input type="checkbox"/>
	Ich habe keinen Kitaplatz bekommen.	<input type="checkbox"/>
	Ich habe keinen Platz bei einer Tagesmutter bekommen.	<input type="checkbox"/>
	Finanzielle Gründe waren ausschlaggebend.	<input type="checkbox"/>
	Die Öffnungszeiten der Kita waren nicht mit der Berufstätigkeit vereinbar.	<input type="checkbox"/>
	Die Öffnungszeiten der Tagesmutter waren nicht mit der Berufstätigkeit vereinbar.	<input type="checkbox"/>
	Ich/ggf. mein Partner war/en ohnehin zu Hause (Elternzeit, nicht erwerbstätig).	<input type="checkbox"/>
	Das Thüringer Landeserziehungsgeld war ausschlaggebend.	<input type="checkbox"/>
	anderer Grund (Bitte geben Sie diesen kurz an!): .....	
	.....	

<b>23.</b>	<b>Welche anderen Betreuungsformen haben Sie noch genutzt? (Mehrfachnennung möglich)</b>	
	Schüler, Studenten, Au pair	<input type="checkbox"/>
	Freunde	<input type="checkbox"/>
	Verwandte	<input type="checkbox"/>
	keine weiteren genutzt	<input type="checkbox"/>

<b>24.</b>	<b>Wie sollte sich Ihrer Meinung nach das Angebot an Betreuungseinrichtungen (Kita, Tagesmutter) verändern? (Mehrfachnennungen möglich)</b>	
	Es sollte sich vergrößern, da ich einen Betreuungsplatz nur mit Wartezeiten bekommen habe/hätte.	<input type="checkbox"/>
	Es sollte sich vergrößern, da das Angebot an pädagogischen Konzepten zu gering ist.	<input type="checkbox"/>
	Es sollte sich nicht verändern, da das Angebot zufrieden stellend ist.	<input type="checkbox"/>
	Es sollte sich verringern, da mich das Angebot überfordert.	<input type="checkbox"/>
	Es sollte sich verringern, da die Betreuungseinrichtungen kaum ausgelastet sind.	<input type="checkbox"/>
	keine Angabe	<input type="checkbox"/>

<b>25.</b>	<b>Wären Sie bereit, für eine höhere Qualität der Betreuung mehr Geld auszugeben?</b>	
	ja	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>

<b>26.</b>	<b>Welchen der folgenden Aussagen stimmen Sie zu?</b>				
		<b>stimme zu</b>	<b>stimme eher zu</b>	<b>stimme eher nicht zu</b>	<b>stimme nicht zu</b>
	Eine berufstätige Mutter kann ein ebenso liebe- und vertrauensvolles Verhältnis zu ihren Kindern aufbauen wie eine Mutter, die nicht berufstätig ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Ein berufstätiger Vater kann ein ebenso liebe- und vertrauensvolles Verhältnis zu seinen Kindern aufbauen wie ein Vater, der nicht berufstätig ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Frauen, die Kinder unter 3 Jahren haben, sollten nicht arbeiten, es sei denn, es ist für die Familie finanziell unbedingt notwendig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Männer, die Kinder unter 3 Jahren haben, sollten nicht arbeiten, es sei denn, es ist für die Familie finanziell unbedingt notwendig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Der folgende Frageblock bezieht sich auf die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung.

<b>27.</b>	<b>Haben Sie schon einmal von der Thüringer Familienoffensive gehört?</b>	
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

<b>28.</b>	<b>Bitte kreuzen Sie im Folgenden die familienpolitischen Maßnahmen an, die Ihnen bekannt sind.</b>	
	Mir ist bekannt, dass ich einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem 3. Lebensjahr meines Kindes habe.	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass das Thüringer Landeserziehungsgeld unabhängig vom Einkommen der Eltern gezahlt wird.	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass das Thüringer Landeserziehungsgeld nur im 3. Lebensjahr meines Kindes gezahlt wird.	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass sich das Thüringer Landeserziehungsgeld für ein Kind im 3. Lebensjahr mit der Anzahl seiner minderjährigen Geschwister erhöht (150 Euro für das erste Kind, 200 Euro für das zweite Kind usw.).	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass das Thüringer Landeserziehungsgeld für jede Betreuungsleistung gezahlt wird, unabhängig davon, ob mein Kind innerhalb oder außerhalb der Familie betreut wird.	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass im Falle einer Halbtags-Nutzung der Kita mindestens die Hälfte des Thüringer Landeserziehungsgeldes an mich ausgezahlt wird.	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass es die Stiftung ‚Familiensinn‘ gibt.	<input type="checkbox"/>
	Mir ist bekannt, dass ich einen Kita-Platz ohne finanziellen Mehraufwand auch außerhalb meines Wohnortes in Anspruch nehmen kann.	<input type="checkbox"/>

<b>29.</b>	<b>Woher haben Sie Informationen über familienpolitische Maßnahmen wie die oben genannten? (Mehrfachnennung möglich)</b>		
	<input type="checkbox"/> Rundfunk/Presse	<input type="checkbox"/> Jugendamt/andere Ämter	<input type="checkbox"/> Broschüren
	<input type="checkbox"/> Internet	<input type="checkbox"/> Familie/Verwandte	<input type="checkbox"/> Freunde/Bekannte
	<input type="checkbox"/> öffentliche Veranstaltung/ Beratung	<input type="checkbox"/> persönliches Ansprechen/Infomappe nach Geburt	<input type="checkbox"/> ich hatte keine Information
	<input type="checkbox"/> Tagesmutterbesuch	<input type="checkbox"/> Kitabesuch	<input type="checkbox"/> Sonstige

<b>30.</b>	<b>Wird für Sie die Kombination verschiedener Betreuungsformen (Kita, Tagesmutter, Familie) unter den Bedingungen des Thüringer Landeserziehungsgeldes attraktiver?</b>		
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> kann ich nicht sagen

<b>31.</b>	<b>Wünschen Sie sich diese Möglichkeit der Kombination bis zum Ende des Vorschulalters Ihres Kindes?</b>		
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> kann ich nicht sagen

32.	<b>Wünschen Sie sich einen allgemeinen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz vor dem 3. Lebensjahr?</b>	
	ja, im 1. Lebensjahr (bis zum 1. Geburtstag)	<input type="checkbox"/>
	ja, im 2. Lebensjahr (vom 1. bis zum 2. Geburtstag)	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>

33.	<b>Bezogen oder beziehen Sie das Thüringer Landeserziehungsgeld (nicht Bundeserziehungsgeld)?</b>	
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

34.	<b>Hatte das Thüringer Landeserziehungsgeld Einfluss auf Ihre Entscheidung für eine bestimmte Betreuungsform im 3. Lebensjahr?</b>	
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

35.	<b>Wie beurteilen Sie den Aufwand für die Informationsbeschaffung bzw. den „bürokratischen Aufwand“ (Amtswege, Formulare, etc.), um Ihr Kind in einer Betreuungsform außerhalb der Familie unterzubringen?</b>					
	sehr groß	groß	mäßig	gering	sehr gering	keine Angabe
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

36.	<b>Alles in allem: Fühlen Sie sich über familienpolitische Maßnahmen in Thüringen gut informiert?</b>	
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

Im letzten Frageblock bitten wir Sie einige Angaben zu Ihrer Person und gegebenenfalls zu Ihrem Partner zu machen.

37.	<b>Wo befindet sich Ihr Hauptwohnsitz?</b>	
	Großstadt (Jena, Erfurt oder Gera)	<input type="checkbox"/>
	Kleinstadt	<input type="checkbox"/>
	Dorf	<input type="checkbox"/>

38.	<b>Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.</b>	
	<input type="checkbox"/> männlich	<input type="checkbox"/> weiblich

39.	<b>Bitte geben Sie uns Ihr Geburtsjahr /ggf. das Ihres Partners an.</b>	
	Sie 19 __	Ihr Partner 19 __



40.	Sind Sie /ggf. Ihr Partner gläubig?		
		Sie	Ihr Partner
	katholisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	evangelisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	andere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	nicht gläubig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

41.	Welchen höchsten allgemeinbildenden Schulabschluß haben Sie und ggf. Ihr Partner?		
		Sie	Ihr Partner
	keinen Abschluß	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Volks-, Hauptschulabschluß	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Mittlere Reife, Realschule oder ähnlicher Abschluß, Polytechnische Oberschule	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Fachhochschulreife, Fachgebundene Hochschulreife, Abitur, Erweiterte Oberschule (EOS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	sonstiger Abschluß	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

42.	Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Waren Sie und ggf. Ihr Partner erwerbstätig (Mehrfachnennung möglich)?		
		Sie	Ihr Partner
	hauptberuflich erwerbstätig, ganztags	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	hauptberuflich erwerbstätig, halbtags	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	nebenher erwerbstätig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Wehr- oder Zivildienst /Ausbildung /Studium o.ä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	selbständig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	nicht erwerbstätig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

43.	Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wieviele Stunden betrug Ihre tatsächliche Arbeitszeit pro Woche/ggf. die Ihres Partners?		
		Sie	Ihr Partner
	0 Stunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1-20 Stunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	21-30 Stunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	31-40 Stunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	mehr als 40 Stunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

44.	<b>Als sich Ihr Kind im 3. Lebensjahr befand: Wie hoch war Ihr monatlich verfügbares (Netto-) Einkommen? Wir meinen die Summe, die sich aus Lohn, Gehalt, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Rente oder Pension ergibt. Rechnen Sie bitte die Einkünfte aus Arbeitslosengeld I /II, Bafög, Wohngeld, Kindergeld, Witwenrente, Unterhalt und jegliche Erziehungsgelder, etc. dazu.</b>		
		<b>Sie</b>	<b>Ihr Partner</b>
	unter 150 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	150 bis unter 400 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	400 bis unter 500 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	500 bis unter 750 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	750 bis unter 1.000 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1.000 bis unter 1.500 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1.500 bis unter 2.000 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	2.000 bis unter 2.500 Euro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	2.500 Euro und mehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

45.	<b>Ist Ihnen der berufliche (Wieder-)Einstieg nach der Geburt ihres Kindes gelungen oder wird er Ihnen wahrscheinlich gelingen? Bitte machen Sie ggf. eine Angabe für Ihren Partner.</b>		
		<b>Sie</b>	<b>Ihr Partner</b>
	ja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	ich bin mir nicht sicher	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

46.	<b>Um die statistische Qualität der Auswertung sichern zu können, bitten wir Sie Ihr Kreiskennzeichen anzugeben (z.B. Saale-Orla-Kreis: SOK, Erfurt: EF)</b>		
	_____		

47.	<b>Im Rahmen des Forschungsprojektes werden in einigen Orten Kitas und deren Träger intensiver untersucht. Wohnen Sie in einem der folgenden Orte?</b>		
	<input type="checkbox"/> Bad Blankenburg	<input type="checkbox"/> Großmonra	<input type="checkbox"/> VG Uder

**Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!**



---

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Jena, im Juni 2008

Sehr geehrte Eltern und Erziehungsberechtigte,

die Friedrich-Schiller-Universität Jena und die Fachhochschule Jena untersuchen die Situation von Familien mit kleinen Kindern in Thüringen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Untersuchung richtet sich an Eltern und Erziehungsberechtigte, deren Kinder sich im Zeitraum 2006/2007 im 3. Lebensjahr (also zwischen dem 2. und 3. Geburtstag) befanden. Aus diesem Grund bitten wir Sie um Ihre Unterstützung, denn niemand kennt die Situation besser als Sie selbst.

Bitte nehmen Sie sich einige Minuten Zeit, um den beiliegenden Fragebogen vollständig auszufüllen. Senden Sie diesen bitte anschließend bis zum 30. Juni kostenfrei an uns zurück. Die Bearbeitung wird ca. 10 Minuten dauern.

Wir bitten Sie ausdrücklich um Ihre Mitarbeit, denn nur wenn möglichst alle ausgewählten Personen an der Befragung teilnehmen, sind die Ergebnisse für die Bevölkerung repräsentativ.

Ihre Anschrift wurde uns vom Landesrechenzentrum Thüringen unter Beachtung des Thüringer Datenschutzgesetzes übermittelt. Ihre Angaben werden anonym behandelt, d.h. Rückschlüsse auf Sie und Ihre Familie sind nicht möglich. Bitte notieren Sie aus diesem Grund auf keinen Fall Ihre Adresse oder Ihren Namen im Fragebogen. Die Forschungsarbeit unterliegt den Regelungen der Datenschutzgesetzgebung.

Die Ergebnisse der Untersuchung, die nur durch Ihre Mithilfe gelingen kann, haben sowohl für Thüringen als auch bundesweit große Bedeutung. Sie werden unter anderem im Thüringer Familienbericht Niederschlag finden. Auf diesem Weg können Sie mit Ihren Antworten zu einer zukünftigen Verbesserung der Situation von Familien mit Kindern in Thüringen beitragen.

Wir bedanken uns für Ihre freundliche Unterstützung.

Prof. Dr. Michael Winkler

Prof. Dr. Michael Opielka

Prof. Dr. Michael Winkler • Friedrich-Schiller-Universität Jena / Lehrstuhl für Allgemeine Pädagogik und Theorie der Sozialpädagogik • Am Planetarium 4 • D-07737 Jena • Tel.: 0 36 41 94 53 11

Prof. Dr. Opielka • Fachhochschule Jena / Fachbereich Sozialwesen • Carl-Zeiss-Promenade 2 • D-07745 Jena • Tel.: 0 36 41 20 58 16

## c) Anhang: Anmerkungen der Eltern in den Fragebögen

Jugendamt weigert sich die Hälfte des Betrages auszahlend, bzw. nur 80 Prozent davon (150 Euro) => zweimal geäußert

Vorgabe Jugendamt Kind muss mindestens zwei Jahre in KiTa, bevor Tagesmutter platz angeboten wird

Tagesmutter kostet zuviel Geld, wird aber gewünscht. Oder es gibt zu wenig Plätze  
Stichwort Konsumentenouveränität: oft passiert, dass der KiTApplatz erst sehr kurz vor Arbeitsbeginn freigegeben wurde (8 Wochen) => Eltern auf gut Glück Arbeitsvertrag unterzeichnen oder Sicherheit der Kindesbetreuung (müssen sich Entscheiden)

Wir haben nur eine Kita im Ort, da bleibt keine Auswahl

Bei 308€ Kindergeld viel zu überteuert. Es sollte mehr für unsere Kinder getan werden! Unser Herr. D. Althaus sollte mal zurück denken, dass er ja auch 2 Kinder hat und zur heutigen Zeit wo alles teurer wird ist es finanziell sehr schwierig  
Konzepte kann man toll finden, aber man muß einen Platz bekommen (betteln ist sehr angesagt!! Teilweise kriecht man zu Kreuzen)

Unmögliche Situationen

Platz muß in der Nähe sein

Hinter die Kulissen kann man erst schauen, wenn alles zu spät ist!!

Einen tollen Platz zu erhalten ist wie eine riesige Errungenschaft und kann gefeiert werden

KiTa Plätze sind schon Prestige geworden

Aufgrund Thr. Familienoffensive sind m. E. noch Stunden der Erzieherinnen gekürzt worden = schlechtes Konzept

Ich hatte keine große Wahl (Fahrtkosten Sprit zxtäglich, Entfernung, eine Einrichtung in der Nähe)

I Sehr geehrte Damen und Herren;

Der Fragebogen zielt teilw. Sehr auf Entscheidungsfreiheit der Eltern ab, wo u. in welcher Form eine Betreuung gewünscht ist, dem ist aber in der Realität überhaupt nicht so. Sie sollten sich Gedanken über ihren Fragebogen machen!

Man hat in der Praxis keine Auswahlmöglichkeiten. Das Jugendamt bestimmt, wo das Kind untergebracht wird z. B. hätte ich mein Kind gerne weiter bei der Tagesmutter gelassen wo es vom 1. 2. Geburtstag war aber ich musste mein Kind ab dem 2. Geburtstag in eine Kita bringen, da der Platz bei der Tagesmutter für andere kleine Kinder benötigt wurde.

Weiterhin fragen Sie nach Entscheidungskriterien für einen bestimmten Kita Platz bzw. Kita Konzept. Auch da hat man keine Alternativen, wenn sowieso nur ein Kindergarten sagt, dass man sein Kind dorthin bringen kann, dabei habe ich bereits vor der Geburt meines Kindes (während der Schwangerschaft) die Anmeldung gemacht.

Am Ende zählt eh nur die Nähe zur Arbeitsstelle od. zum Wohnort, da andere Alternativen aus zeitlichen Gründen nicht realisierbar sind, wenn man mehr als 40h pro Woche arbeiten muss, da der Arbeitsmarkt für „Elternzeit“ keine Möglichkeiten bietet. Es gilt „alles od. nichts“. Eine 30h Woche ist ein für mich unerfüllbarer Traum: 2 Gründe erstens: es gibt keine Stellen dafür und zweitens: aus finanzieller Sicht, wäre es als alleinerziehende Mutter nicht machbar, ohne in Armut abzugleiten.

Meiner Meinung nach müsste der Staat dort unterstützen, wo jemand arbeitet (z.B. Teilzeit) mit Zusatzleistungen und nicht nur dort ein Grundminimum für die, die gar nicht arbeiten. So schafft der Staat nämlich keinen Anreiz für die, die nicht arbeiten, weil die nämlich eh aufgeben haben und sich mit dem abgeben, was sie kriegen.

Mit freundlichen Grüßen

II Das Landeserziehungsgeld ist nötig, man braucht es zum Leben. Da man es wieder weg genommen bekommt, wenn Kind in Kita geht, muß man es zu hause lassen, bei der Oma! Man ist gezwungen Vollzeit zu arbeiten, weil die monatl. Ausgaben die Einnahmen schon lange nicht mehr decken! Kredite + Schulden wachsen!

Kitaöffnungszeiten bis 16.30 Uhr ist viel zu kurz, man muss weit fahren bis zum Kindergarten! 18.00 Uhr wäre toll! Man hetzt nur von A B. Grundsätzlich gehört ein Kind zur Mutter, der Kiga ist nur eine Notlösung, weil Geld fehlt und man gezwungen ist Vollzeit zu arbeiten!!! Kinder zu bekommen, um sie ganztags wegzugeben ist wenn wir die Wahl hätten das Aller letzte. Sie sind noch ein ganzes Leben lang weg. Die ersten Jahre sind so wichtig für ein Kind, das sollten die Eltern mit ihrem Kind ohne finanzielle Sorgen zusammen verbringen dürfen! Bin Mutter aus Leidenschaft und sehr traurig über diese Situation. Wenn man gestreßt von der Arbeit kommt, wo man nur gemobbt wird, weil man mit Kindern arbeitet, haben die Kinder abends dann auch nichts mehr von den Eltern! Vielleicht gibt es ja bald noch ne Einrichtung für Nachts??? Dann wären wir sie ganz los! Tolle Leistung Danke Staat!!! Vielleicht sollte man zukünftig Mütter befragen und nicht fr. von der Leyen, die soviel Geld hat um private Nannys zu bezahlen! Nicht im wirklichen Leben steht!

## Evaluation der Wirkungen der Thüringer Familienoffensive - Interviewleitfaden Erzieherinnen/ Leiterinnen -

### Einführungstext in die Einzelinterviews:

Zunächst herzlichen Dank Frau ... für Ihre Bereitschaft, sich Zeit für ein Interview zu nehmen.

Wie Sie wissen untersuchen wir in unserem Forschungsprojekt die Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“. Unter der Leitung von Prof. Opielka von der FH Jena, und Prof. Winkler von der Universität Jena führt ein Team von Mitarbeitern und Studierenden Interviews an verschiedenen Standorten in Thüringen durch. Befragt werden hierbei insbesondere Personal und Leitung von Kindertagesstätten, da wir davon ausgehen, dass hier Wirkungen der „Familienoffensive“ besonders deutlich zu spüren sind. Gefördert wird das Forschungsprojekt durch das Thüringer Ministerium für Familie, Soziales und Gesundheit.

Wir nehmen alle Interviews mit Diktiergerät auf, womit Sie hoffentlich einverstanden sind. Die Ergebnisse der Befragung werden selbstverständlich anonym behandelt, so dass Sie geschützt über alle Ihnen wichtigen Themen sprechen können. Zentrale Ergebnisse der Studie werden unter anderem im Familienbericht der Landesregierung veröffentlicht. Für die Weiterentwicklung der Kindertagesstätten in Thüringen sind Ihre Erfahrungen daher sehr wichtig.

Das Interview wird insgesamt etwa 30 bis 40 Minuten dauern. Methodisch wollen wir sehr offen vorgehen, um Ihnen den Raum zu geben, offen alle für Sie wichtigen Themen anzusprechen. Zunächst werde ich Ihnen eine erste sehr allgemeine Frage stellen. Zur Beantwortung haben Sie etwa 5 bis 7 Minuten Zeit. In dieser Phase möchte ich nicht nachfragen um Ihre Ausführungen offen entfalten zu lassen. Im Anschluss werde ich Ihnen fünf konkretere Fragen stellen, deren Beantwortung je etwa 5 Minuten in Anspruch nehmen soll. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen.

Haben Sie hierzu noch Fragen? (*hier bitte das Handout ausbändigen*)

### Allgemeiner Stimulus:

Die „Thüringer Familienoffensive“ soll „Kindertagesstätten sicher und effizient finanzieren“. Die Landesregierung sagt dazu, Zitat:

*„Dabei ist der Betreuungs- und Erziehungserfolg bei den Kindern zu sichern. Die tatsächliche Zahl der Kinder wird künftig für die Finanzierung maßgeblich sein. Dabei werden nicht mehr die anteiligen Personalkosten für Erzieherinnen finanziert, sondern eine Pauschale je Kind zur Verfügung gestellt.“*

Was fällt Ihnen zu dieser Aussage ein? Ich werde Sie bei Ihrer Beantwortung – wie gesagt – nicht unterbrechen.

Seite 2 von 2

Stimulus Erzieherinnen-Leiterinnen, 6.5.08

Nun werde ich Ihnen fünf konkretere Fragen stellen. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen, werde Ihnen jedoch nach fünf Minuten jeweils ein Zeichen geben.

## 2. Frage zu Kita-Personal/ Leitung:

Wie erfahren Sie mögliche Veränderungen durch die Familienoffensive in Bezug auf interne Abläufe in Ihrer Einrichtung? (evt. Nachfrage: z.B. in Hinblick auf Personalkapazitäten)

## 3. Frage zu Eltern:

Die folgenden beiden Zitate sind von der Landesregierung:

*„Die Thüringer Familienoffensive unterstützt Familien als die Keimzelle unserer Gesellschaft. Sie belastet nicht, sondern schafft zusätzliche Wahlmöglichkeiten, Freiräume und Flexibilität.“*

Der zweite Satz:

*„Wir verbessern [...] die Möglichkeiten der Eltern, Familie und Beruf in Einklang zu bringen.“*

Wie sehen Sie das? Wie stellen sich diese Ziele – insbesondere durch Landeserziehungsgeld oder den Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz ab dem 2. Lebensjahr – Ihrer Erfahrung nach für Eltern dar?

## 4. Frage zur Gemeinde/ Verwaltung:

*„Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, kinder- und familienfreundliche Strukturen zu schaffen.“*

Wie sehen Sie die Zielstellung der Familienoffensive, Gemeinden zum zentralen Ansprechpartner und verantwortlichen Akteur der Kindertagesbetreuung und Auszahlung des Thüringer Erziehungsgeldes zu machen?

## 5. Frage zum politischen Kontext:

Zitat Landesregierung:

*„Für die Thüringer Landesregierung besitzt die Familienpolitik einen hohen Stellenwert. Dabei hat das Elternrecht Vorrang vor staatlichem Handeln. [...] Wir wollen die Eltern bei dieser Erziehungsarbeit unterstützen und hierfür bestmögliche Rahmenbedingungen schaffen.“*

Sehen Sie eine Spannung zwischen dieser Aussage der Landesregierung und der „großen“ Familienpolitik im Bund oder dem „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“?

## 6. Frage zur pädagogischen Qualität

Wie sehen Sie Auswirkungen der Familienoffensive auf die pädagogische Qualität in Ihrer Einrichtung? (evt. Nachfrage: Woran machen Sie pädagogische Qualität allgemein fest?)

Herzlichen Dank für das Interview!

## Evaluation der Wirkungen der Thüringer Familienoffensive - Interviewleitfaden Verwaltung kommunale Kitas und Jugendamt -

### Einführungstext in die Einzelinterviews:

Zunächst herzlichen Dank Frau ... für Ihre Bereitschaft, sich Zeit für ein Interview zu nehmen.

Wie Sie wissen untersuchen wir in unserem Forschungsprojekt die Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“. Unter der Leitung von Prof. Opielka von der FH Jena, und Prof. Winkler von der Universität Jena führt ein Team von Mitarbeitern und Studierenden Interviews an verschiedenen Standorten in Thüringen durch. Befragt werden hierbei insbesondere Personal und Leitung von Kindertagesstätten, da wir davon ausgehen, dass hier Wirkungen der „Familienoffensive“ besonders deutlich zu spüren sind. Gefördert wird das Forschungsprojekt durch das Thüringer Ministerium für Familie, Soziales und Gesundheit.

Wir nehmen alle Interviews mit Diktiergerät auf, womit Sie hoffentlich einverstanden sind. Die Ergebnisse der Befragung werden selbstverständlich anonym behandelt, so dass Sie geschützt über alle Ihnen wichtigen Themen sprechen können. Zentrale Ergebnisse der Studie werden unter anderem im Familienbericht der Landesregierung veröffentlicht. Für die Weiterentwicklung der Kindertagesstätten in Thüringen sind Ihre Erfahrungen daher sehr wichtig.

Das Interview wird insgesamt etwa 30 bis 40 Minuten dauern. Methodisch wollen wir sehr offen vorgehen, um Ihnen den Raum zu geben, offen alle für Sie wichtigen Themen anzusprechen. Zunächst werde ich Ihnen eine erste sehr allgemeine Frage stellen. Zur Beantwortung haben Sie etwa 5 bis 7 Minuten Zeit. In dieser Phase möchte ich nicht nachfragen um Ihre Ausführungen offen entfalten zu lassen. Im Anschluss werde ich Ihnen fünf konkretere Fragen stellen, deren Beantwortung je etwa 5 Minuten in Anspruch nehmen soll. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen.

Haben Sie hierzu noch Fragen? (*Handout ausbändigen*)

### Allgemeiner Stimulus:

Die „Thüringer Familienoffensive“ soll „Kindertagesstätten sicher und effizient finanzieren“. Die Landesregierung sagt dazu, Zitat:

*„Dabei ist der Betreuungs- und Erziehungserfolg bei den Kindern zu sichern. Die tatsächliche Zahl der Kinder wird künftig für die Finanzierung maßgeblich sein. Dabei werden nicht mehr die anteiligen Personalkosten für Erzieherinnen finanziert, sondern eine Pauschale je Kind zur Verfügung gestellt.“*

Was fällt Ihnen zu dieser Aussage ein? Ich werde Sie bei Ihrer Beantwortung – wie gesagt – nicht unterbrechen.



Seite 2 von 2

Stimulus Verwaltung Kommunen, 6.5.08

Nun werde ich Ihnen fünf konkretere Fragen stellen. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen, werde Ihnen jedoch nach fünf Minuten jeweils ein Zeichen geben.

## 2. Frage zur Gemeinden/ Verwaltung:

*„Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, kinder- und familienfreundliche Strukturen zu schaffen.“*

Wie sehen Sie die Zielstellung der Familienoffensive, Gemeinden zum zentralen Ansprechpartner und verantwortlichen Akteur der Kindertagesbetreuung und Auszahlung des Thüringer Erziehungsgeldes zu machen?

## 3. Frage zu Kita-Personal/ Leitung:

Wie erfahren Sie mögliche Veränderungen durch die Familienoffensive in Bezug auf interne Abläufe in den Einrichtungen? (evt. Nachfrage: z.B. in Hinblick auf Personalkapazitäten)

## 4. Frage zu Eltern:

Die folgenden beiden Zitate sind von der Landesregierung:

*„Die Thüringer Familienoffensive unterstützt Familien als die Keimzelle unserer Gesellschaft. Sie belastet nicht, sondern schafft zusätzliche Wahlmöglichkeiten, Freiräume und Flexibilität.“*

Der zweite Satz:

*„Wir verbessern [...] die Möglichkeiten der Eltern, Familie und Beruf in Einklang zu bringen.“*

Wie sehen Sie das? Wie stellen sich diese Ziele – insbesondere durch Landeserziehungsgeld oder den Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz ab dem 2. Lebensjahr – Ihrer Erfahrung nach für Eltern dar?

## 5. Frage zum politischen Kontext:

*„Für die Thüringer Landesregierung besitzt die Familienpolitik einen hohen Stellenwert. Dabei hat das Elternrecht Vorrang vor staatlichem Handeln. [...] Wir wollen die Eltern bei dieser Erziehungsarbeit unterstützen und hierfür bestmögliche Rahmenbedingungen schaffen.“*

Sehen Sie eine Spannung zwischen dieser Aussage der Landesregierung und der „großen“ Familienpolitik im Bund oder dem „Volksbegehren für eine bessere Familienpolitik in Thüringen“?

## 6. Frage zur pädagogischen Qualität

Wie sehen Sie Auswirkungen der Familienoffensive auf die pädagogische Qualität in Ihren Einrichtungen?

(evt. Nachfrage: Woran machen Sie pädagogische Qualität allgemein fest?)

### Evaluation der Wirkungen der Thüringer Familienoffensive - Interviewleitfaden Gleichstellungsperspektive -

Einführungstext in die Einzelinterviews:

Zunächst herzlichen Dank Frau ... für Ihre Bereitschaft sich Zeit für ein Interview zu nehmen.

Wie Sie wissen untersuchen wir in unserem Forschungsprojekt die Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“. Unter der Leitung von Prof. Opielka von der FH Jena und Prof. Winkler von der Universität Jena führt ein Team von Mitarbeitern Interviews an verschiedenen Standorten in Thüringen durch. Einen besonderen Forschungsschwerpunkt stellen die gleichstellungspolitische Zielsetzung und Ausgestaltung des Gesetzes dar. Im Hinblick auf die voraussichtlich bundesweite Implementierung des Betreuungsgeldes ab 2013, gehen wir von einer über Thüringen hinausreichenden Relevanz der Thematik aus. Gefördert wird das Forschungsprojekt durch das Thüringer Ministerium für Familie, Soziales und Gesundheit.

Wir nehmen alle Interviews mit Diktiergerät auf, womit Sie hoffentlich einverstanden sind. Die Ergebnisse der Befragung werden selbstverständlich anonym behandelt, so dass Sie geschützt über alle Ihnen wichtigen Themen sprechen können. Zentrale Ergebnisse der Studie werden unter anderem im Familienbericht der Landesregierung veröffentlicht. Für die Weiterentwicklung des Thüringer Familienförderungsgesetzes unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten sind Ihre Erfahrungen daher sehr wichtig.

Das Interview wird insgesamt etwa 30 – 40 Minuten dauern. Methodisch wollen wir sehr offen vorgehen, um Ihnen den Raum zu geben, offen alle für Sie wichtigen Themen anzusprechen. Zunächst werde ich Ihnen eine erste allgemeine Frage stellen. Zur Beantwortung haben Sie etwa 5 – 7 Minuten Zeit. In dieser Phase möchte ich nicht nachfragen um Ihre Ausführungen offen entfalten zu lassen. Im Anschluss werde ich Ihnen vier konkretere Fragen stellen, deren Beantwortung je etwa 5 Minuten in Anspruch nehmen soll. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen.

Haben Sie hierzu noch Fragen? (*Handout ausbändigen*)

#### Allgemeiner Stimulus

Die „Thüringer Familienoffensive“ berücksichtigt erstmals die Betreuung zu Hause ebenso wie andere Alternativen und unterstützt sie finanziell. Die Landesregierung sagt dazu, Zitat:

*„Das Thüringer Erziehungsgeld hat sich seit seiner Einführung bewährt und ist ein Erfolgsmodell. ... Unser System ist fortschrittlich, es bewahrt die Bildungschancen der Kinder und gibt durch die unbedingte Wahlfreiheit Raum für eine Lebensgestaltung der Eltern in Beruf und Familie.“*

Was fällt Ihnen zu dieser Aussage ein? Ich werde Sie bei Ihrer Beantwortung – wie gesagt – nicht unterbrechen.

Seite 2 von 2  
21.8.2008.doc

Interviewleitfadenfinal Geschlechterperspektive

Nun werde ich Ihnen vier konkretere Fragen stellen. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen, werde Ihnen jedoch nach 5 Minuten jeweils ein Zeichen geben.

## 2. Frage zu Eltern

Die folgenden beiden Zitate entsprechen den Äußerungen der Landesregierung:

*„Das Thüringer Familienförderungsgesetz richtet sich ausdrücklich nicht gegen die Erwerbstätigkeit von Frauen. Im Gegenteil...“*

*„Wir sorgen dafür, dass sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter in Thüringen weiter verbessert.“*

*„Junge Eltern sollen selbst entscheiden, wie sie als Familie leben wollen.“*

Wie sehen sie das? Wie stellen sich diese Ziele – insbesondere durch das Landeserziehungsgeld oder den Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz ab dem 2. Geburtstag – Ihrer Erfahrung nach für Eltern dar? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das Verhältnis der Thüringer Familienoffensive zu arbeitsmarktpolitischen Interventionen?

## 3. Frage zu Geschlechterbildern

*„Frauen können richtig prima sein. Sie schaffen es manchmal mehrere Dinge gleichzeitig zu tun. ... [Sie] freuen sich über Kinder. Vor allem dann, wenn der Partner und das Umfeld der werdenden Mutter sich mitfreuen und sie unterstützen“*

*„Aber Männer sind auch meist ganz prima. Sie haben mehr Kraft als Frauen und oft nicht immer so viel Geduld. ... Es sollte heutzutage selbstverständlich sein, dass sich Männer mit dem Kinderwagen, dem Wickeln und der Betreuung eines kleinen Babys genauso gut befassen können wie Frauen.“*

Wie sehen Sie das? Welche Rollenbilder von Mann und Frau liegen der Thüringer Familienoffensive aus Ihrer Sicht zu Grunde und wie sind sie aus gleichstellungspolitischer Sicht zu bewerten?

## 4. Frage Gleichstellungsperspektive

*„... beim vorliegenden Gesetzeswerk handelt es sich um das größte familien- und gleichstellungspolitische Vorhaben, das derzeit in der Bundesrepublik auf den Weg gebracht wird.“*

Wie lässt sich aus Ihrer Sicht der Beitrag der Thüringer Familienoffensive zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Verflüssigung der Geschlechtergrenzen beschreiben? (Woran machen Sie diese fest?)

## 5. Frage politischer Kontext

*„Die persönliche, intensive Zuwendung der Eltern ist unverzichtbar für Kinder. Deshalb muss wieder stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden, dass nicht nur Erwerbsarbeit etwas wert ist.“*

Sehen Sie eine Spannung zwischen dieser Aussage des Landesregierers und der großen Familienpolitik im Bund, insbesondere den Intentionen des Bundeselterngeldes?

## Evaluation der Wirkungen der Thüringer Familienoffensive - Interviewleitfaden Stiftung FamilienSinn -

### Einführungstext in die Einzelinterviews:

Sehr geehrte Frau ...,

wie Sie wissen untersuchen wir in unserem Forschungsprojekt die Wirkungen der „Thüringer Familienoffensive“. Unter der Leitung von Prof. Opielka von der FH Jena, und Prof. Winkler von der Universität Jena führt ein Team von Mitarbeitern und Studierenden Interviews an verschiedenen Standorten in Thüringen durch. Gefördert wird das Forschungsprojekt durch das Thüringer Ministerium für Familie, Soziales und Gesundheit.

Wir nehmen alle Interviews mit Diktiergerät auf, womit Sie hoffentlich einverstanden sind. Die Ergebnisse der Befragung werden selbstverständlich anonym behandelt, so dass Sie geschützt über alle Ihnen wichtigen Themen sprechen können. Zentrale Ergebnisse der Studie werden unter anderem im Familienbericht der Landesregierung veröffentlicht.

Das Interview wird insgesamt etwa 30 bis 40 Minuten dauern. Methodisch wollen wir sehr offen vorgehen, um Ihnen den Raum zu geben, offen alle für Sie wichtigen Themen anzusprechen. Zunächst werde ich Ihnen eine erste sehr allgemeine Frage stellen. Zur Beantwortung haben Sie etwa 5 bis 7 Minuten Zeit. In dieser Phase möchte ich nicht nachfragen um Ihre Ausführungen offen entfalten zu lassen. Im Anschluss werde ich Ihnen fünf konkretere Fragen stellen, deren Beantwortung je etwa 5 Minuten in Anspruch nehmen soll. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen.

Haben Sie hierzu noch Fragen?

### Allgemeiner Stimulus:

Ein innovativer Bestandteil der Thüringer Familienoffensive ist die Errichtung der öffentlich-rechtlichen Stiftung „FamilienSinn“. Die Landesregierung sagt dazu, Zitat:

*„Die Stiftung FamilienSinn fördert Thüringer Familien durch vielfältige Maßnahmen der Familienbildung und –hilfe. Sie verfügt über ein Stiftungskapital von 34 Mio. €, dessen Erträge ab 2009 unabhängig von der künftigen Entwicklung des Landeshaushaltes [...] bereitstehen.“*

Was fällt Ihnen dazu ein? Wir haben für Ihre Einfälle etwa 5-7 Minuten Zeit. Ich werde Sie dabei – wie gesagt – nicht unterbrechen.

Nun werde ich Ihnen fünf konkretere Fragen stellen, deren Beantwortung je etwa 5 Minuten in Anspruch nehmen sollte. Auch hier möchte ich Sie nicht unterbrechen, werde Ihnen jedoch nach fünf Minuten ein Zeichen geben.

## 2. Frage zur Kommune/ Verwaltung:

*„Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, kinder- und familienfreundliche Strukturen zu schaffen.“*

Wie verortet sich die Stiftung und insbesondere die Elternakademie hinsichtlich dieser Zielstellung?

## 3. Frage zu Eltern:

*„Die Thüringer Familienoffensive unterstützt Familien als die Keimzelle unserer Gesellschaft.“*

*„Dabei hat das Elternrecht Vorrang vor staatlichem Handeln. Wir vertrauen darauf, dass die Eltern ihrer erzieherischen Verantwortung gerecht werden. Wir wollen die Eltern bei dieser Erziehungsarbeit unterstützen und hierfür bestmögliche Rahmenbedingungen schaffen.“*

Wie sehen Sie das? Welchen Beitrag kann die Stiftung FamilienSinn Ihrer Meinung nach zur Erhöhung der Familienkompetenz leisten?

## 4. Frage zur Umstellung der Verwaltungsprozeduren

*„In wirtschaftlich schwerer Zeit wollen wir die Zukunftsperspektive für junge Thüringer Familien in unserem Land stärken. Und wir geben dabei weiter als es andere Länder bislang getan haben.“*

*„Eine derart nachhaltige Sicherung der Familienförderung ist deutschlandweit einzigartig.“*

Inwiefern kann die Stiftung Familienpolitik nachhaltiger gestalten, als dies durch ministerielle Strukturen möglich war?